

CAPÍTULO SEXTO

DERECHO DE LA COMPETENCIA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

I. Introducción	253
II. La protección jurídica al consumidor	254
1. Concepto de consumidor	254
2. Antecedentes de la protección al consumidor	259
3. Justificación de la protección jurídica de los consumidores	260
4. El derecho del consumidor	264
5. Naturaleza jurídica	268
6. Vinculación con el derecho de la competencia	269
III. Conductas anticompetitivas que afectan a los consumidores	272
1. Información y publicidad	272
2. Promociones y ofertas	278
3. Ventas a domicilio, mediatas o indirectas (<i>telemarketing</i>)	279
4. Contratos de adhesión	281
IV. Procedimientos de solución de controversias	284
1. Procedimiento conciliatorio	285
2. Procedimiento arbitral	287
3. Procedimientos por infracciones a la ley	289
4. Recurso de revisión	292
V. Retos que plantea la protección a los consumidores en México	293

CAPÍTULO SEXTO

DERECHO DE LA COMPETENCIA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En la economía global, la protección al consumidor no es una política aislada; articulada con la política de competencia, apoya el crecimiento económico y el bienestar de la población. En este sentido, es posible afirmar que la política de protección al consumidor es un área especializada y complementaria de la política de competencia.

Profeco, 2002, p. 33.

I. INTRODUCCIÓN

El conjunto de normas que integran lo que comúnmente se denomina *derecho del consumidor* obedece a una tendencia, presente en las sociedades contemporáneas, a resguardar o tutelar niveles mínimos de satisfacción de las necesidades de los individuos. El fin último de este tipo de normas es obtener un nivel de justicia social aceptable. Si lo enmarcamos dentro de un contexto más amplio podríamos hablar de los llamados derechos humanos de tercera generación, y estos derechos formarían parte del conjunto de derechos económicos y sociales, específicamente del derecho al desarrollo.

El cuestionamiento al Estado benefactor, y su consecuente abandono de actividades de promoción del desarrollo, ha incrementado la importancia de este tipo de normas, mediante las cuales el poder público puede intervenir en la solución de controversias producidas por las desigualdades que generan de modo inevitable el libre juego de fuerzas del mercado, en las que generalmente los consumidores pueden resultar perjudicados.

Así, se establecen las condiciones necesarias para que los agentes económicos involucrados en una relación de compraventa (o de producción-

consumo) puedan desarrollarse de manera armónica. En este capítulo se comentan las principales normas de protección a los consumidores vigentes en el sistema jurídico mexicano, partiendo de un análisis conceptual de la materia para concluir con la descripción de algunas figuras específicas y su relación e inclusión en el derecho de la competencia.

II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA AL CONSUMIDOR

1. *Concepto de consumidor*

Proviene del latín *consumere*: destruir; con significado de cumplir, *completarm sumere-sumtum*, tomar. Según el diccionario de la Real Academia, el consumo es el gasto de aquellas cosas que con el uso se extinguén o destruyen, y quien realiza actos de consumo puede ser denominado consumidor.

Desde la perspectiva económica, el consumo es el medio para satisfacer necesidades y sabemos que podemos encontrar entonces tres categorías de bienes y servicios:

- a) De consumo o finales, que satisfacen directamente las necesidades de los consumidores
- b) De producción o indirectos, que son utilizados en la elaboración de bienes de consumo.
- c) De capital, bienes duraderos que se emplean en la producción.

Los bienes de consumo que se producen dentro de un sistema económico son de distintos tipos:

Los *bienes de consumo* son bienes finales producidos por el hombre destinados al consumo de las personas (a diferencia de los bienes intermedios, que son bienes que se utilizan en el proceso de producción para transformarlos en bienes finales, o de los bienes de capital, que son la maquinaria que se utiliza en las industrias). Entre los bienes de consumo podemos distinguir los producidos para el consumo inmediato (caramelos, dulces), o lo que se denomina bienes duraderos, que se pueden utilizar varias veces durante largos períodos (un automóvil, un reproductor de videos o una lavadora). Sin embargo, cuando un bien de consumo (por ejemplo, un ordenador o computadora) se utiliza en una empresa para producir otros bienes, según la teoría

económica será un bien de capital, y no un bien de consumo. Por lo tanto, definiremos los bienes en función del uso que se les confiera.

En general, los bienes de consumo serán aquellos bienes que se produzcan para el consumo de los individuos o familias. La cantidad de bienes de consumo que se venden en un país refleja los niveles de vida del mismo y también permiten ver los gustos y las características de la sociedad.¹

La teoría económica, microeconómica, ve al consumidor como un agente racional que maximiza su utilidad dentro de los parámetros que le marca su restricción presupuestaria, es decir, elige dentro de cierto rango la combinación de bienes que hacen que obtenga el mayor beneficio.

La vertiente dominante de la teoría económica estudia la forma en que toman decisiones los consumidores y supone que éstos cuentan con información completa y perfecta para realizar sus decisiones de compra, por lo que hablan de la soberanía de los consumidores para hacer referencia a su capacidad de decisión, la cual repercute en mayor competencia entre los empresarios para ganar clientes. Estos supuestos son muy distintos a los que existen en el mundo real, donde no hay información completa y perfecta, y como consumidores nos encontramos constantemente expuestos a campañas publicitarias que nos brindan información que no siempre es veraz.

Por otra parte, el supuesto de racionalidad ha sido muy cuestionado ya que al no haber información completa y perfecta, la racionalidad también se ve limitada. Además, la soberanía de los consumidores es muy cuestionable, ya que en comparación con la empresa, el consumidor individual se encuentra en situación de desventaja, tal como afirma García Cruces González:

El consumidor tiene un papel lógicamente fundamental, en las relaciones de mercado basadas en las reglas de libre competencia, pues actúa como un “árbitro” que en teoría puede seleccionar dentro de la oferta del mercado, pero lo cierto es que la entidad del consumidor aislado es notablemente inferior a la de la “empresa”, lo cual genera una notable disfunción en el sistema.²

¹ “Bienes de consumo”, *Enciclopedia Microsoft Encarta 2001*, Microsoft Corporation, 1993-2000.

² García Cruces González, J.A., “Derecho comunitario y derecho de consumo”, *Revista de Derecho Mercantil*, 192, 1989, p. 386, cit. por Villar Fuentes, Isabel, “Algunas reflexiones sobre la legitimación para la protección de los intereses de los consumidores y usuarios”, *Revista de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 1, 2001.

La Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) en su artículo 2o. define al consumidor como “la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros”.

La LFPC protege a los consumidores cuando son destinatarios finales de bienes, productos o servicios, es decir, cuando se encuentren ubicados en el final del ciclo económico. Esta última especificación resulta de gran interés y determina una de las características distintivas del derecho de los consumidores.

El hecho de proteger sólo al consumidor final, y no a adquirentes que incorporen los bienes o servicios a un proceso productivo mayor, puede obedecer a diversas razones, la primera de ellas está relacionada con los objetivos que persigue este tipo de legislación y con la naturaleza del bien que se adquiere.

En efecto, los bienes de consumo pueden ser de tres tipos y mientras que, económicamente, se puede considerar como consumidor a quien adquiera bienes de cualquiera de estos tipos, jurídicamente sólo se protegerá a quienes adquieran bienes de consumo final. Esta hipótesis jurídica plantea en la práctica serios problemas de información comercial para los productos alimenticios que se expenden a granel o al detalle a los consumidores, pues las normas de etiquetado no se exhiben a los consumidores, quedando reservados para los dependientes de los establecimientos comerciales, violando en los hechos el derecho a la información comercial, base del derecho de los consumidores.

El primer argumento que justifica esta situación es que en el caso de bienes indirectos o de capital, las relaciones de los sujetos con sus proveedores se rigen por distintas leyes que bien podrían ser de naturaleza mercantil o civil, contando con acciones específicas para el caso de que los insumos que adquieran no cumplan con las características especificadas en el contrato de compraventa.

Además, en caso de ser objeto de prácticas anticompetitivas por parte de sus proveedores, existe todo un cuerpo de normas encargadas de sancionar los monopolios y las prácticas monopólicas, tal como hemos analizado en capítulos anteriores. Este criterio es confirmado por la jurisprudencia de la SCJN.

El criterio de interpretación consiste en considerar digno de esta protección solamente al consumidor final, tal como se describe a continuación.

CONSUMIDOR. ÚNICAMENTE TIENE ESE CARÁCTER LA PERSONA QUE ADQUIERE UN BIEN O SERVICIO PARA SU USO. (INCOMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tiene la calidad de consumidor “quien contrata para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios”; de tal manera que una persona física o moral que realice la compra de bienes o servicios para obtener algún provecho pecuniario por medio del comercio, y no para su uso, no puede ser considerada como consumidor, ya que su intervención tiene lugar en una fase del procedimiento económico cuyo objetivo final es hacer llegar los bienes o servicios a quienes están destinados. Por tanto, la Procuraduría Federal del Consumidor carece de competencia para resolver una controversia que no le fue planteada por un consumidor sino, en realidad, por un comerciante.

Amparo en revisión 2552/89, Casa Autrey, S.A., 24 de enero de 1990, unanimidad de votos, ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.³

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. SÓLO ES APLICABLE A LAS RELACIONES ENTRE PROVEEDORES Y CONSUMIDORES. Los actos jurídicos celebrados entre comerciantes, industriales o de unos con otros, en los cuales no se dé una relación de proveedor a consumidor, no se encuentran regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues de conformidad con la exposición de motivos de ésta, tal ordenamiento recoge preceptos dispersos en la legislación civil y mercantil, buscando moderar los principios de igualdad entre las partes, de libertad de contratación y de autonomía de la voluntad, les dio coherencia y unidad en un solo ordenamiento y los elevó a la categoría de normas de derecho social, con el propósito fundamental de igualar a quienes en la vida económica son desiguales, como lo son, por una parte, el proveedor y, por la otra, el consumidor, tutelando los intereses de éste, al considerarlo como parte débil frente al proveedor. En tal virtud, dicho ordenamiento crea un régimen jurídico singular y contiene disposiciones que constituyen excepciones a las reglas generales establecidas en la legislación civil y mercantil, de suerte que debe ser interpretado restrictivamente, por lo que no puede ser aplicado a caso alguno que no esté expresamente especificado en el mismo, como lo dispone el artículo 11 del Código Civil para el Distrito Federal. En consecuencia, como la Ley Federal de Protección al Con-

³ Fuente: *Seminario Judicial de la Federación*, octava época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. V, segunda parte-1, enero a junio de 1990, p. 147.

sumidor es proteccionista de los intereses del consumidor, sólo es aplicable a las relaciones jurídicas en las que intervengan tanto un proveedor como un consumidor y, en consecuencia, no quedan sujetos a ella los actos en los que las partes carezcan de tales cualidades, entendiéndose por proveedor a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes y prestación de servicios a consumidores, y por consumidor a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios, de acuerdo con las definiciones contenidas en los artículos 2o. y 3o. de dicha Ley.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Amparo directo 3994/88, Margarita Cuevas Zambrano, 2 de marzo de 1989, unanimidad de votos, ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata, secretario: J. Refugio Ortega Marín; Amparo directo 1329/89, Mercedes Ruiz de Rodríguez, 31 de enero de 1991, unanimidad de votos, ponente: Carlos Villegas Vázquez, secretario: Samuel René Guzmán; Amparo directo 5518/91, Juan Antonio Díaz Baños, 24 de octubre de 1991, unanimidad de votos, ponente: Gilda Rincón Orta, secretario: Alejandro Villagómez Gordillo; Amparo directo 2140/95, Armando Quintero Martínez, 29 de junio de 1995, unanimidad de votos, ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata, secretaria: R. Reyna Franco Flores; Amparo directo 74/96, Feliciano Jesús Jurado Chein, 4 de julio de 1996, unanimidad de votos, ponente: Gilda Rincón Orta.⁴

Además del concepto de consumidor, es necesario precisar el concepto de usuario aunque en México no existe regulación expresa al respecto. Se da esta denominación a quienes disfrutan de un servicio y según Alberto Bercovitz:

La expresión que se ha hecho ya tradicional es la que hace referencia a la “protección de los consumidores”, aunque haya dejado de ser literalmente exacta. Porque, en efecto, si en un principio se consideró indispensable proteger al consumidor en sentido estricto, es decir, al adquirente de bienes de consumo tales como alimentos o medicinas, es claro que esa finalidad tuitiva se ha ampliado a otros muchos supuestos en que la protección se fundamen-

⁴ Fuente: *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, t. IV., agosto de 1996, tesis: I.4o.C. J/8, p. 475.

ta en esencia de las mismas ideas, así ocurre en particular con referencia a los usuarios de servicios...⁵

En la actualidad, la mayoría de servicios públicos que antes eran prestados por organismos gubernamentales han sido privatizados o se encuentran en proceso de privatización.

2. *Antecedentes de la protección al consumidor*

En el derecho romano no existía una regulación que protegiera a los consumidores de forma particular, pero pueden derivarse diversas especificaciones de estudio de las obligaciones del comprador y del vendedor, y de las acciones con que éstos contaban.

Según José Ovalle Favela, “los derechos del consumidor, como conjunto de derechos que se confieren específicamente a los consumidores en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y servicios, han sido reconocidos sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX”.⁶

Con anterioridad, tales derechos se hacían derivar de los contratos que los consumidores celebraban con los proveedores, con base en el Código de Comercio o el Código Civil, los cuales, en términos generales, no otorgaban una protección específica a los consumidores y se basaban en el principio de la autonomía de la voluntad o de libertad de estipulaciones.

La protección al consumidor como la conocemos hoy en día es producto de diversos movimientos realizados durante el siglo XX, tal como afirma el maestro Ovalle Favela “... desde la primera mitad del siglo XX se manifestaron los primeros movimientos de los consumidores (*consumerism*), que reclamaron nuevas regulaciones sobre cuestiones específicas, particularmente en los Estados Unidos de América”.⁷

En el decenio de los sesenta, el movimiento de los consumidores se extiende también a los países europeos. Surgen asociaciones privadas de consumidores; se imprimen revistas y artículos en defensa de los consumidores; apare-

⁵ Bercovitz Rodríguez Cano, Alberto, *La protección de los consumidores, la Constitución española y el derecho mercantil*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Derecho, 1978, p. 16.

⁶ Ovalle Favela, José, *Derechos del consumidor*, México, UNAM-IIJ-CDDHCU, 2000, p. 3.

⁷ *Idem.*

cen las primeras transmisiones radiofónicas y televisivas dedicadas a la información y a la educación de los consumidores; se realizan congresos, mesas redondas, debates sobre la posición del consumidor y sus derechos, y, en fin, se crean organismos administrativos para la tutela de los intereses de los consumidores en Francia, Inglaterra, Suecia y Holanda.⁸

En México, la primer Ley Federal de Protección al Consumidor fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975. Esta ley creó dos organismos: el Instituto Nacional del Consumidor, y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). La creación de éstos es muy importante ya que México se convirtió en el primer país latinoamericano que contaba con una procuraduría de este tipo.

Esta ley sufrió diversas reformas⁹ y contó con un reglamento que fortaleció los mecanismos de defensa de los derechos de los consumidores.¹⁰ En 1992 se expidió una *nueva ley*, la cual integró en la Procuraduría Federal del Consumidor las funciones que con anterioridad eran ejecutadas por las dos autoridades señaladas.

3. Justificación de la protección jurídica de los consumidores

El consumo ha existido desde siempre, sin embargo fue a partir de la Revolución Industrial cuando la protección de los consumidores se volvió indispensable ya que la producción daba lugar a la posibilidad de que los productos no cumplieran con los estándares mínimos de calidad.

La introducción de la máquina permite la producción masiva y en serie, y ese aumento de la cantidad de productos exige ubicarlos en el mercado; es decir, que mayor cantidad de personas accedan a ellos, lo que trae aparejado la extensión del tráfico comercial hacia fuera de las fronteras de los países productores. La publicidad pasa a ser una herramienta importante porque con ella se incita a comprar...¹¹

⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁹ Publicadas en el DOF del 7 de enero de 1982, 7 de febrero de 1985, 12 de enero de 1988 y 8 de febrero de 1989.

¹⁰ DOF del 6 de febrero de 1991.

¹¹ Lambois, Susana E., *El consumidor y sus derechos*, <http://www.salvador.edu.ar/lambo1.htm>

Este cambio se vio favorecido por el cambio industrial y tecnológico, la producción en masa y las nuevas tecnologías; además la publicidad, el marketing, los nuevos sistemas de promoción y ventas, y distintos sistemas y técnicas de promoción, distribución, comercialización y ventas controladas por sistemas informáticos, produjeron una visión distinta de las técnicas empresariales.

En el campo jurídico se produce la ruptura del dogma del derecho clásico: el de la autonomía de la voluntad. El contrato ya no es más la consecuencia de la libre voluntad de las partes en el marco de la igualdad jurídica; aparecen los contratos de adhesión con las cláusulas predispuestas en las que el empresario impone las condiciones a las que debe someterse el consumidor si desea tener acceso al producto. Podemos afirmar, entonces, siguiendo a Alberto Bercovitz que

... la necesidad de que el consumidor sea protegido es consecuencia del reconocimiento de que existe una gran masa —la inmensa mayoría— de personas que al realizar las operaciones normales de la vida diaria referidas principalmente a la adquisición de bienes y servicios no están en condiciones de conseguir por sí solas unas calidades y unos precios adecuados. El prototipo del consumidor necesitado de protección es la persona que individualmente no está en condiciones de hacer valer sus justas exigencias sobre los productos o servicios que adquiere y que carece de los medios necesarios para enfrentarse con las empresas con las que contrata.¹²

Necesidad que se justifica según este mismo autor, por la ampliación de los mercados, los avances de la técnica, la importancia que cobra la organización empresarial, particularmente en las grandes empresas, y la influencia cada vez mayor de los medios de comunicación social que permiten la realización de campañas publicitarias eficaces.

En la actualidad y como regla general, el consumidor individual no tiene ninguna posibilidad de defender sus intereses ya que tiene poca influencia, entre otras cosas porque no tiene conciencia de su poder como consumidor.

De entrada, es normal que no esté en condiciones de juzgar por sí mismo sobre la bondad de los productos o servicios; no tiene posibilidad de influir en el mercado, ni en cuanto a precios ni en cuanto a calidades; se ve sometido a una extraordinaria presión por medio de la publicidad, que tiende a

¹² Bercovitz Rodríguez Cano, Alberto, *op. cit.*, nota 5, p. 9.

reducir su capacidad crítica, y es tal la desproporción entre los medios de que dispone el consumidor normal y los que poseen las empresas cuyos productos o servicios adquiere, que apenas tiene ninguna posibilidad efectiva de hacer valer sus derechos.¹³

Por estas situaciones y en virtud de que se trata de una afectación a grandes sectores, la protección de los consumidores es una necesidad a la cual debe responder el derecho. Según Víctor Hugo Lares, el orden jurídico tradicional revela profundas limitaciones entre las cuales pueden estar aquéllas que conciernen al consentimiento, el procedimiento y los mecanismos del derecho civil, y no responde a las necesidades de una economía de monopolio.¹⁴

Lares enumera las siguientes insuficiencias del derecho civil:

1. La existencia de pequeños daños en los casos aislados de relaciones de consumo hacia el consumidor, pero inmensos si se les adiciona. Luego entonces, un consumidor no tiene interés suficiente para intentar una acción ante los tribunales, puesto que eso sería más oneroso para él que perder una pequeña suma.
2. Medios jurisdiccionales insuficientes porque:
 - a) La reparación es individual.
 - b) Los gastos de la justicia son excesivos.
3. Los remedios son *a posteriori*.

En vista de estas limitaciones, y pensando en concreto en la realidad mexicana, el mismo autor propone:¹⁵

- Dar el visto bueno oficial a la creación de acciones colectivas.
- Procedimientos simplificados y menos costosos.
- Tribunales especiales.
- Disposiciones que engloben tanto el México urbano como el rural.

En muchos países en desarrollo sigue siendo un gran problema el control de la calidad y seguridad de los productos, ya que la demanda supera

¹³ *Ibidem*, p. 10.

¹⁴ Lares Romero, Víctor Hugo, *El derecho de protección a los consumidores en México*, México, UAM, 1991, pp. 24, 47 y ss.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 51 y 52.

frecuentemente a la oferta, por lo que llegan al mercado productos de calidad inferior e incluso productos peligrosos. Además, existen grupos que son particularmente vulnerables, tales como los niños y los ancianos que requieren de medidas protectoras específicas.

En una sociedad donde el consumidor es una parte *sine qua non*, es necesario protegerlo. Es por esto que el derecho de la defensa de los consumidores aparece en una sociedad que ya ha alcanzado cierto grado de desarrollo. Pero en un país donde coexisten diferentes estadios de desarrollo económico... este derecho de defensa de los consumidores es tanto más necesario...¹⁶

El consumidor medio no cuenta con la información y educación suficiente para asumir una decisión de consumo, en lo que se refiere a la evaluación de la calidad y del precio correcto; además no siempre se cuenta con la información necesaria y suficiente para ello, por lo que frecuentemente puede ser víctima de las prácticas de publicidad masiva que le inducen al error.

El derecho de los consumidores se relaciona íntimamente con el *mercado* y sus vicisitudes, debiendo tender la normativa que los tutele, a corregir eventuales fallas, no pudiendo desconocer el derecho del consumidor que las relaciones económicas del mercado involucran la no deseada competencia desleal, publicidad engañosa, monopolios y oligopolios. Se enmarcan en esta problemática asimismo los servicios públicos, que invitan a proteger tanto al usuario de los mismos como se los hace con el consumidor a fin de que la relación en ambos casos, sea igualitaria.¹⁷

Así, los consumidores pueden resentir los efectos de prácticas anticompetitivas. Para proteger a los consumidores, se pueden establecer mecanismos como la fijación de precios máximos respecto de productos básicos, o intervención indirecta, mediante mecanismos regulatorios preventivos y correctivos; las medidas de fijación de precios se emplean cada vez menos ya que son vistas como obstáculos al libre desempeño de los mercados por lo cual los mecanismos regulatorios son más comunes. Sin embargo, la tendencia actual va más bien encaminada hacia el derecho de la información.

¹⁶ *Ibidem*, p. 181.

¹⁷ Jiménez, Eduardo Pablo, *Los derechos humanos de la tercera generación*, Buenos Aires, Ediar, 1997, nota a pie de página núm. 174, p. 119.

Ciertamente, hace algunas décadas, el papel del Estado en la distribución del ingreso y el fomento del consumo era fundamental, y éste mediante el manejo adecuado de las políticas fiscal y monetaria podía influir abiertamente en el desarrollo económico. Actualmente, un adecuado manejo de estas políticas sigue siendo de utilidad, y en particular mediante la política fiscal se puede obtener una redistribución de ingresos que beneficie a los estratos más desfavorecidos de la sociedad, vía gasto público (en materia de educación, salud, vivienda y subsidios al consumo, etc.), sin embargo, nos enfrentamos a problemas que rebasan el ámbito nacional a la luz del proceso globalizador.

Se ha argumentado que en aras de la protección a los consumidores se llega a incurrir en prácticas neoproteccionistas, tales como la exigencia de certificados de origen y las medidas sanitarias y fitosanitarias; sin embargo, son medidas necesarias para garantizar que lo que consumimos, fundamentalmente si se trata de alimentos, cumpla con los estándares mínimos. Es entonces, en la regulación de protección del consumidor, donde los criterios de justicia y eficiencia se conjuntan de forma más tangible, buscando que toda la población de un país tenga acceso al menos a ese conjunto básico de satisfactores¹⁸ al que hemos hecho mención.

4. *El derecho del consumidor*

“El derecho del consumo reúne el conjunto de normas, reglas e instrumentos que son el resultado, en el plano jurídico, de diferentes iniciativas tendientes a asegurar o aumentar la protección en el mercado”.¹⁹

...todo, hoy día, es derecho del consumidor: el derecho a la salud y a la seguridad; el derecho a defenderse de la publicidad engañosa y falaz; el derecho a exigir las cantidades y calidades pactadas; el derecho de información sobre los productos, los servicios y sus características sobre el contenido del contrato y sobre sus medios de protección y defensa; el derecho a la libertad de elección y a la igualdad en la contratación; el derecho a interve-

¹⁸ La canasta básica de satisfactores tiene una base distinta para cada país, y está en función del nivel de desarrollo del mismo, sin embargo incluye los satisfactores mínimos necesarios para la sobrevivencia del individuo.

¹⁹ Bourgoignie, *Elementos para una teoría del derecho de consumo*, Vitoria, gobierno vasco, Departamento de Comercio, Consumo y Turismo, 1994, cit por Martínez Pinedo, Elvira, *La protección de consumidores en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons.

nir en la fijación del contenido del contrato; el derecho a no someterse a cláusulas abusivas; el derecho a reclamar la indemnización de los daños y perjuicios sufridos; el derecho a asociarse para la protección de sus intereses; el derecho de voz y representación en todos aquellos organismos cuyas decisiones afecten directamente sus intereses; el derecho en fin, como usuarios, a una eficaz prestación de los servicios públicos e incluso a la protección del medio ambiente.²⁰

Un aspecto de gran importancia cuando se estudia el derecho del consumidor es el de su autonomía. En el criterio de Alfaro Águila-Real, el derecho del consumo carece de cualquier justificación dogmática o funcional para su construcción como disciplina autónoma, porque no puede hablarse de ésta sin que sea posible formular una parte general de la que evidentemente carece el derecho de consumo. Según este autor “aunque se utilice la expresión derecho de los consumidores, no existen principios y valoraciones comunes que permitan construir un sistema jurídico o nuevo sector normativo”.²¹

Al no poder considerarse como un cuerpo de normas autónomo, su ubicación dentro de la clasificación tradicional del derecho que distingue entre derecho público y privado resulta también imposible. En palabras de Eduardo Polo:

... cuando hablamos de la protección del consumidor en el derecho privado o en el derecho público, hay que ser conscientes de la inexactitud terminológica que se comete, puesto que el derecho privado y el derecho público se relacionan e influyen recíprocamente en este tema hasta tal punto que raro es el sector o parcela de la problemática jurídica del consumidor cuyo tratamiento exija sólo normas de uno u otro carácter.²²

Mediante estas normas se protegen diversos derechos para los consumidores. Carlos Alberto Galli²³ enumera una serie de obligaciones que deben observar los productores de bienes y servicios al comercializar sus productos:

²⁰ Polo, Eduardo, *La protección del consumidor en el derecho privado*, Madrid, Civitas, 1980, p. 22.

²¹ Alfaro Águila-Real, *Las condiciones generales de la contratación*, Madrid, 1996, p.172 y ss., cit. por Iglesias Redondo, Julio I., “Notas sobre la protección de los consumidores en el derecho contractual”, *Dereito*, Santiago de Compostela, España, vol. 5, núm. 1, 1996, p. 242.

²² Polo, Eduardo, *op. cit.*, nota 20, p. 23.

²³ Galli, Carlos Alberto, “Consumidor y la empresa productora de bienes de consumo”, *Prudentia Iuris*, Buenos Aires, núm. 46, junio de 1998.

- Los productos deben ser sanos y seguros, no deben entrañar un riesgo para la población.
- Debe haber una correspondencia entre lo que se ofrece y el producto que se comercializa.
- Respetar el derecho a la información. Hoy el consumidor quiere saber más del producto y de sus propiedades.
- Respetar la libertad de elección del consumidor y evitar toda práctica que signifique una distorsión del mercado. Es decir, se debe preservar la defensa de la competencia.

El artículo 42 de la Constitución argentina dispone que:

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficacia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y de las provincias interesadas, en los organismos de control.²⁴

Otro de los intereses protegidos debe ser la protección del medio ambiente ya que la contaminación, la degradación ambiental y el deterioro del equilibrio ecológico y los recursos naturales, no son sólo consecuencia de la actividad de empresa, sino también de la conducta depredadora de los consumidores, de los irrationales patrones de consumo y estilos de vida de la sociedad moderna. El derecho del consumidor incorpora como imperativo la protección del medio ambiente, con el propósito de alcanzar el *consumo sustentable*: que sean satisfechas las necesidades humanas básicas actuales, pero sin minar la capacidad del medio ambiente para colmar las necesidades de las generaciones futuras.

²⁴ Maiorano, Jorge Luis, “El defensor del pueblo de la nación argentina como institución de defensa de los derechos ciudadanos y de control del ejercicio de funciones administrativas publicas”, *Prudentia Iuris, cit.*, nota 23, p. 44.

Bercovitz considera que si bien la protección del consumidor se refiere fundamentalmente a la protección del individuo particular en el mercado, no puede agotarse ahí el ámbito de la protección. Esa protección debe extenderse a la satisfacción de todas las necesidades que el individuo particular experimenta, muchas de las cuales, hoy tal vez la mayoría, se satisfacen a través del mercado; pero existen otras cuya satisfacción debe ser garantizada y no puede provenir del mercado.

En el contexto de la Unión Europea, los derechos que se han interpretado como básicos en la protección de los consumidores y usuarios, a decir de Isabel Villar son:

1. Derecho a la protección de la salud y la seguridad
2. Derecho a la protección de los intereses económicos
3. Derecho a la información y a la educación
4. Derecho a la representación
5. Derecho a la justa reparación de los daños por medio de procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.²⁵

En México, el artículo 1o. de la LFPC enumera una serie de principios, los cuales en sentido estricto son los derechos básicos de protección al consumidor:

- *La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor* contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos.
- *El derecho a la educación y divulgación* sobre el consumo adecuado de los productos y servicios que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
- *El derecho a la información* adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen.
- *El derecho a la efectiva prevención y reparación de daños* patrimoniales y morales, individuales o colectivos.

²⁵ Villar Fuentes, Isabel, “Algunas reflexiones sobre la legitimación para la protección de los intereses de los consumidores y usuarios”, *Justicia*, Barcelona, núm. 1, 2001, p. 130.

- *El derecho al acceso a los órganos administrativos* con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores.
- El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
- *El derecho a la protección* contra la publicidad engañosa, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

5. *Naturaleza jurídica*

Las normas de protección al consumidor pueden ser de naturaleza diversa. Según su contenido éstas pueden ser civiles o mercantiles. Esta situación se genera porque los contratos mediante los cuales los consumidores pueden adquirir bienes o servicios pueden estar regulados por un ordenamiento civil o mercantil, lo cual repercute en la forma de su interpretación y en las acciones específicas que pueden oponerse. Además de la posibilidad de situaciones *intermedias*.

es significativo que la problemática jurídica que afecta hoy de forma más directa a la protección de los consumidores comprende cuestiones que están a caballo entre el derecho civil y el mercantil: las condiciones generales de la contratación; las diversas modalidades de compraventas especiales; la responsabilidad del fabricante y, en general, los temas relacionados con la evolución de la normativa sobre responsabilidad civil...²⁶

En principio podríamos afirmar que la naturaleza de las actividades por las cuales un sujeto compra y otro vende son relaciones de naturaleza civil, las cuales generan determinadas obligaciones conforme a dicha legislación. Sin embargo cuando son realizadas por comerciantes adquieren el carácter mercantil.

Por otra parte, como conjunto, las normas que protegen a los consumidores pueden ser vistas como una rama del derecho económico o como una categoría particular de los derechos humanos. Se puede considerar que “el

²⁶ Bercovitz Rodríguez Cano, Alberto, *op. cit.*, nota 5, p. 25.

derecho del consumo concierne al derecho económico puesto que se trata de un derecho que permite actuar sobre las estructuras de la distribución y, todavía más, el aparato de producción".²⁷ Por lo que se refiere a su naturaleza explicada como derechos humanos, coincidimos con Rodolfo Stavenhagen, quien afirma que:

La defensa y la protección de los consumidores se plantea hoy en día, ya no solamente como una demanda porque se lleven a cabo prácticas comerciales limpias y honestas, o como una exigencia para que el consumidor disponga de adecuada información. *La defensa de los consumidores se inscribe dentro de un proceso de defensa de los derechos humanos en general*, en un mundo cada vez más burocrático y enajenante, en el cual, el libre ejercicio de los derechos humanos de los individuos se ve constantemente amenazado por fuerzas y sistemas que escapan del control efectivo de los ciudadanos.²⁸

Una de las principales características de los derechos humanos es su *universalidad*, es decir, se han roto las fronteras de protección estatal, ya no es un Estado el obligado a proteger a sus ciudadanos o a sus habitantes; ahora cualquier Estado donde el hombre se encuentre tiene la obligación de respetar y asegurar el disfrute de dichos derechos.

Actualmente, en el contexto de la globalización y del neoliberalismo se busca rescatar al individuo: los derechos humanos salen del ámbito doméstico y se convierten en objeto de protección por organismos internacionales, es decir, ya no es un Estado el obligado a otorgar al sujeto determinados derechos, sino que los lleva consigo y *todos* los Estados donde él se encuentre están obligados a respetarlos; finalmente se hace de los derechos del hombre, derechos inherentes a su persona y no a la del ciudadano.

6. *Vinculación con el derecho de la competencia*

En sus inicios, la política de protección al consumidor se justificó con el mismo argumento económico que la política de competencia, esto es, el ejercicio del poder de mercado por parte de empresas que disfrutan de un papel

²⁷ Lares Romero, Víctor Hugo, *op. cit.*, nota 14, p. 23.

²⁸ Stavenhagen, Rodolfo "Los derechos humanos de los consumidores", *El consumidor y los derechos humanos*, México, Instituto Nacional del Consumidor, 1985, p. 7.

dominante en una industria. Según un estudio presentado por la Profeco, en su informe de 2002:²⁹

Durante la década de 1960, comenzaron a identificarse algunos casos en los que se presentaban abusos contra los consumidores, por ejemplo, pago de precios que excedían del costo promedio; discriminación por razones independientes del costo; suministro de bienes defectuosos por parte e proveedores; falta de sustitutos que impedía tomar decisiones con base en el precio y la calidad; falta de claridad en los términos de contratación, etc.

Sin embargo, en el marco de los modelos teóricos disponibles en ese momento, cuando se lograba identificar alguna de esas prácticas, las autoridades caían en el análisis de la política de competencia, donde la principal preocupación consistía en determinar las estructuras de mercado que hacen posible la existencia de precios por encima de los que deberían existir bajo una estructura competitiva. Asimismo, dado que el poder de mercado se ha extendido como poder en las relaciones comerciales, se pensaba que dichas prácticas eran el resultado de la explotación de las ventajas que poseen los proveedores frente a los consumidores.

Durante esos años, las dos preocupaciones principales eran, en primer lugar, que los consumidores tenían pocas opciones disponibles para adquirir bienes y contratar servicios, y que, en caso de insatisfacción tenían pocas posibilidades de reclamar con éxito, pues se suponía que la disparidad en tamaño y recursos entre los vendedores y sus clientes implicaba también una desigualdad en su poder de negociación.

En principio podría pensarse que al aumentar la competencia ha disminuido la necesidad de que el gobierno intervenga en los mercados con el pretexto de proteger a los consumidores. Sin embargo, cabe destacar que la existencia de más productos y productores implica también un aumento en la demanda de información por parte de los consumidores. Asimismo, el aumento de número de productos y servicios en el mercado dificulta la identificación de los riesgos implícitos en ellos.

Este análisis, como se puede observar, deriva la política de protección de los consumidores de la política de competencia. En efecto, en los países industrializados, la protección al consumidor surgió como una política de mercado cuyo objetivo fundamental era corregir los problemas ocasionados por las fallas de mercado. Sin embargo, en México y en la mayoría de los países de América Latina, la protección al consumidor siempre ha

²⁹ Profeco, *Informe 2002*, pp. 31 y 32.

sido vista como un instrumento de política social, es decir, como una potestad intervencionista del Estado a favor de la protección de un grupo determinado.

Eduardo Polo ubica el estado actual de la protección del consumidor, en relación con el derecho industrial y de la competencia, bajo los siguientes rubros:

- *Carácter indirecto de la protección del consumidor.* Considera que el derecho de la competencia se ha centrado más en los intereses privados de los productores que en los intereses públicos de los consumidores, “de tal manera que aunque se protegen los intereses de los consumidores, no lo es tanto porque esta protección constituya un fin en sí misma, cuando porque supone un medio para proteger el interés del empresario mediante la salvaguardia de su derecho a la clientela. La protección de la clientela –el consumidor– constituye un simple instrumento para la protección de los bienes inmateriales de la empresa”.³⁰
- *La propiedad industrial.* La protección del consumidor se lleva a cabo mediante la protección del nombre comercial, los signos distintivos y otros derechos sobre la empresa. Sin embargo, al igual que la anterior, no es una protección pensada en principio para los consumidores, sino de los derechos de las empresas, es decir, el consumidor no es el sujeto pasivo de la regulación, sino el objeto de la misma, ya que se le protege como uno de los bienes inmateriales integrantes del patrimonio del empresario.
- *La competencia desleal.* Hace referencia a la legislación española, donde la mayor parte de las normas españolas sobre la competencia desleal protegen al consumidor sólo de forma indirecta, dando por supuesto que las reclamaciones por los actos desleales de competencia provendrán únicamente de los competidores y no de los consumidores.
- *Las prácticas restrictivas de la competencia.* En este caso también las normas tienen como finalidad esencial la defensa de los empresarios contra los pactos, acuerdos, conductas o prácticas que atentan contra la libertad de los competidores, por lo que la protección a los consumidores es sólo indirecta.

³⁰ Polo, Eduardo, *op. cit.*, nota 20, pp. 44-45.

Analiza lo relativo al derecho de la publicidad y la primacía de los intereses de los consumidores (el principio de veracidad), y a pesar de que existe un panorama más alentador, destaca la limitación en sus medios de defensa.

La tendencia en la transformación del derecho del consumidor es un viraje generalizado en la aplicación de este tipo de normas con un enfoque de mercado. La idea es eliminar la percepción proteccionista que tienen los consumidores de las autoridades en la materia y el medio para lograrlo es fundamentalmente a través de un mayor énfasis en el derecho a la información y sobre la capacidad de decisión de los consumidores.

Actualmente la protección del consumidor tiene que ser estudiada desde la óptica de los derechos de información, organización y representación de los consumidores, y del derecho de los contratos.

III. CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS QUE AFECTAN A LOS CONSUMIDORES

Algunas de las conductas reguladas por la LFPC, seleccionadas por su vinculación con la materia de competencia, son las que se refieren a información y publicidad, promociones y ofertas, ventas a domicilio, mediáticas o indirectas (*telemarketing*) y contratos de adhesión.

1. *Información y publicidad*

El cuarto instrumento en la política de ventas, junto al de la configuración del producto, la política de precios y los métodos de venta, es la publicidad.

La relación de la publicidad con el consumo es tan intrínseca que cualquiera de los dos temas, en cualquiera de sus implicaciones, podrían considerarse intercambiables.

Ferrer Rosello

El derecho a la información es el vínculo fundamental de la regulación de protección al consumidor con el derecho de la competencia, ya que como hemos mencionado, constituye la contraparte del mundo real, a la

teoría económica de competencia perfecta, donde existe información completa y gratuita.

Si el consumidor cuenta con el derecho a la información es porque sólo contando con la información suficiente podrá tomar la decisión más conveniente, sin embargo, el medio a través del cual se hace llegar la información al consumidor, generalmente es la publicidad.

La publicidad no es sinónimo de información. Como bien se ha dicho, en el mercado la información tiene el sentido funcional de racionalizar las opciones del consumidor. La publicidad, en cambio, procura mostrar el producto de una manera más persuasiva, resaltando sus ventajas o bondades. El objetivo de la publicidad no es informar sino vender, convencer a los consumidores sobre la necesidad de adquirir un producto.³¹

La publicidad tiene implícito un contenido informativo, sin embargo, no siempre es verdadero, o tiende a destacar algunas características del producto sin mencionar otras, situación que puede generar confusión en los consumidores, induciéndolos a consumir productos que no cumplen con las características señaladas. Por ello, la información o publicidad relativa a bienes o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por inexactitud.³²

La información de productos importados debe expresar su lugar de origen y, en su caso, los lugares donde puedan repararse, así como las instrucciones para su uso y las garantías correspondientes.³³

La ley dispone también que los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases y empaques y la publicidad respectiva, tanto de manufactura nacional como de procedencia extranjera, deben expresarse en idioma español y su precio en moneda nacional en términos comprensibles y legibles conforme al sistema general de unidades de medida, sin perjuicio de que además se expresen en otro idioma u otro sistema de medida.

La falta de veracidad en los informes, instrucciones, datos y condiciones prometidas o sugeridas, además de las sanciones que se apliquen conforme

³¹ Vega Mere, Yuri, *Consumidor, contrato y sociedad postindustrial*, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1998, p. 89.

³² Artículo 32, LFPC.

³³ Artículo 33, LFPC.

a esta ley, dará lugar al cumplimiento de lo ofrecido o, cuando esto no sea posible, a la *reposición de los gastos necesarios* que pruebe haber efectuado el adquirente y, en su caso, *al pago de daños y perjuicios*.³⁴

Existen diversas disposiciones con relación a las leyendas que ostenten los productos:

- Las leyendas que restrinjan o limiten el uso del bien o el servicio, deberán hacerse patentes en forma clara, veraz y sin ambigüedades (artículo 38). Dentro del término *clara* se entiende implícito que tales leyendas deben estar en idioma español.³⁵
- Cuando se expendan al público productos con alguna deficiencia, usados o reconstruidos, deberá advertirse de manera precisa y clara tales circunstancias al consumidor y hacerse constar en los propios bienes, envolturas, notas de remisión o facturas correspondientes (artículo 39).
- Las leyendas *garantizado*, *garantía* o cualquier otra equivalente, sólo podrán emplearse cuando se indiquen en qué consisten y la forma en que el consumidor puede hacerlas efectivas (artículo 40).

Cuando se trate de productos o servicios que de conformidad con las disposiciones aplicables se consideren potencialmente peligrosos para el consumidor o lesivos para el medio ambiente o cuando sea previsible su peligrosidad, el proveedor deberá incluir un instructivo que advierta sobre sus características nocivas y explique con claridad el uso o destino recomendado y los posibles efectos de su uso, aplicación o destino fuera de los lineamientos recomendados. El proveedor responderá de los daños y perjuicios que cause al consumidor la violación de esta disposición.³⁶

El proveedor está obligado a entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo con los términos y condiciones ofrecidos o implícitos en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor.³⁷

³⁴ Artículo 37, LFPC.

³⁵ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. XI, marzo de 2000, tesis X, I.7o.A.88 A, p. 1006.

³⁶ Artículo 41, LFPC.

³⁷ Artículo 42, LFPC.

En materia de información y publicidad, resulta indispensable comentar el artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT),³⁸ que textualmente dispone:

Artículo 67. La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustará a las siguientes bases:

I. Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;

II. No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;

III. No transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades.

IV. No deberá hacer, en la programación referida por el artículo 59 bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquélla relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.

Esta ley dispone también que las difusoras comerciales, al realizar la publicidad de bebidas cuya graduación alcohólica exceda de 20 grados, deberán abstenerse de toda exageración y combinarla o alternarla con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular. En la difusión de esta clase de publicidad no podrán emplearse menores de edad; tampoco podrán ingerirse real o aparentemente frente al público los productos que se anuncian.³⁹

También se establece que la propaganda o anuncio de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de las operaciones que realicen, deberán contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda (artículo 70, LFRT). Al analizar las normas que regulan a las diversas instituciones del sistema financiero mexicano, pudimos observar que esta atribución otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido delegada a las diversas autoridades existentes. Las disposiciones a que hacemos referencia, se encuentran en la página siguiente.

En general otorgan facultades a la autoridad respectiva para ordenar la suspensión de la publicidad que realicen las diversas instituciones cuando ésta pueda inducir a error respecto a las operaciones o servicios prestados por las instituciones bajo su supervisión.

³⁸ DOF del 19 de enero de 1960.

³⁹ Artículo 68, LFRT.

<i>Autoridad</i>	<i>Leyes</i>
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Ley de Instituciones de Crédito (artículo 94) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (artículo 34) Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito (artículo 71)
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	Ley Federal de Instituciones de Fianzas (artículo 81) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (artículo 71)
Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro	Ley del Sistema del Ahorro para el Retiro (artículo 55)

Regresando a la Ley Federal de Radio y Televisión, el artículo 69 se refiere a anuncios que caen dentro de la competencia de la Secretaría de Salud: “Artículo 69. Las difusoras comerciales exigirán que toda propaganda de instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento, prevención o curación de enfermedades, esté autorizada por la Secretaría de Salubridad y Asistencia”.

Según el artículo 300 de la Ley General de Salud (LGS):

Artículo 300. Con el fin de proteger la salud pública, es competencia de la Secretaría de Salud la autorización de la publicidad que se refiera a la salud, al tratamiento de las enfermedades, a la rehabilitación de los inválidos, al ejercicio de las disciplinas para la salud y a los productos y servicios a que se refiere esta Ley. Esta facultad se ejercerá sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia confieran las leyes a las Secretarías de Gobernación, Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes y otras dependencias del Ejecutivo federal.

Sin embargo, en virtud de la naturaleza de la Secretaría de Salud, ésta también tiene facultades para autorizar la publicidad de diversos tipos de alimentos, bebidas alcohólicas, tabaco y medicamentos:

Artículo 306. La publicidad a que se refiere esta Ley se sujetará a los siguientes requisitos:

I. La información contenida en el mensaje sobre calidad, origen, pureza, conservación, propiedades nutritivas y beneficios de empleo deberá ser comprobable;

- II. El mensaje deberá tener contenido orientador y educativo;
- III. Los elementos que compongan el mensaje, en su caso, deberán corresponder a las características de la autorización sanitaria respectiva;
- IV. El mensaje no deberá inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física o mental que impliquen riesgo o atenten contra la seguridad o integridad física o dignidad de las personas, en particular de la mujer;
- V. El mensaje no deberá desvirtuar ni contravenir los principios, disposiciones y ordenamientos que en materia de prevención, tratamiento de enfermedades o rehabilitación, establezca la Secretaría de Salud, y
- VI. El mensaje publicitario deberá estar elaborado conforme a las disposiciones legales aplicables.

En el siguiente cuadro se muestran las disposiciones particulares de la publicidad, según el tipo de productos de que se trate:

Alimentos y bebidas no alcohólicas (artículo 307, LGS).	<ul style="list-style-type: none">— No deberá asociarse directa o indirectamente con el consumo de bebidas alcohólicas.— No deberá inducir a hábitos de alimentación nocivos, ni atribuir a los alimentos industrializados un valor superior o distinto al que tengan en realidad.— Deberá incluir mensajes precautorios de la condición del producto o mensajes promotores de una alimentación equilibrada.
Bebidas alcohólicas y tabaco (artículo, 308 LGS).	<ul style="list-style-type: none">— Se limitará a dar información sobre las características, calidad y técnicas de elaboración de estos productos.— No deberá presentarlos como productores de bienestar o salud, o asociarlos a celebraciones cívicas o religiosas.— No se podrá asociar estos productos con ideas o imágenes de mayor éxito en la vida afectiva y sexualidad de las personas, o hacer exaltación de prestigio social, virilidad o femineidad.— No se podrá asociar estos productos con actividades creativas, deportivas, del hogar o del trabajo, ni emplear imperativos que induzcan directamente a su consumo.— No podrá incluir, en imágenes o sonidos, la participación de niños o adolescentes ni dirigirse a ellos.— En el mensaje, no podrán ingerirse o consumirse real o aparentemente los productos de que se trata.— En el mensaje no podrán participar personas menores de 25 años.

Medicamentos, medios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales e insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos y de curación y agentes de diagnóstico (artículo 310, LGS).

La publicidad se clasifica en:

- Publicidad dirigida a profesionales de la salud. Deberá circunscribirse a las bases de publicidad aprobadas por la Secretaría de Salud en la autorización de estos productos.
- Publicidad dirigida a la población en general. Sólo se efectuará sobre medicamentos de libre venta y remedios herbolarios, y deberá incluirse en ella en forma visual, auditiva o ambas, según el medio de que se trate, el texto: *consulte a su médico*, así como otras leyendas de advertencia que determine la Secretaría de Salud.

2. *Promociones y ofertas*

La LFPC considera promociones⁴⁰ a las prácticas comerciales consistentes en el ofrecimiento al público de bienes o servicios:

- Con el incentivo de proporcionar adicionalmente otro bien o servicio iguales o diversos, en forma gratuita, a precio reducido o a un solo precio.
- Con un contenido adicional en la presentación usual de un producto, en forma gratuita o a precio reducido.
- Con figuras o leyendas impresas en las tapas, etiquetas, o envases de los productos o incluidas dentro de aquéllos, distintas a las que obligatoriamente deben usarse.
- Bienes o servicios con el incentivo de participar en sorteos, concursos y otros eventos similares.

Por *oferta, barata, descuento, remate* o cualquier otra expresión similar se entiende el ofrecimiento al público de productos o servicios de la misma calidad a precios rebajados o inferiores a los normales del establecimiento.

No se necesita autorización para llevar a cabo promociones, excepto cuando así lo dispongan las normas oficiales mexicanas, en los casos en que se lesionen o se puedan lesionar los intereses de los consumidores. Actualmente, las siguientes normas oficiales mexicanas señalan el requerimiento de autorización para llevar a cabo promociones. Las promociones y ofertas deben observar las siguientes reglas:⁴¹

⁴⁰ Véase artículo 46, LFPC.

⁴¹ Artículo 48, LFPC.

- En los anuncios respectivos deberán indicarse las condiciones, así como el plazo de duración o los bienes o servicios ofrecidos.⁴²
- Todo consumidor que reúna los requisitos respectivos tendrá derecho a la adquisición durante el plazo previamente determinado o en tanto exista disponibilidad de los bienes o servicios de que se trate.

Si el autor de la promoción u oferta no cumple su ofrecimiento, el consumidor podrá optar por exigir el cumplimiento, aceptar otro bien o servicio equivalente o la rescisión del contrato y, en todo caso, tendrá derecho al pago de daños y perjuicios, los cuales no podrán ser inferiores a la diferencia económica entre el precio al que se ofrezca el bien o servicio objeto de la promoción u oferta y su precio normal.⁴³

Además de los requisitos que establece este artículo, los proveedores deben proporcionar a los consumidores la información que se señala en los artículos 5o., 9o., 10 y 20 del Reglamento sobre Promociones y Ofertas publicado en el DOF del 26 de septiembre de 1990.⁴⁴

3. *Ventas a domicilio, mediatas o indirectas (telemarketing)*

Por venta a domicilio, mediata o indirecta, se entiende la que se proponga o se lleve a cabo fuera del local o establecimiento del proveedor, incluidos el arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios. Lo dispuesto por este artículo no es aplicable a la compraventa de bienes perecederos recibidos por el consumidor y pagados de contado.⁴⁵

Es el proveedor quien toma la iniciativa para proponer el contrato en condiciones que él conoce y domina; y el consumidor por regla general no se encuentra preparado para discutir los términos de la propuesta ni para comparar la calidad de los bienes o servicios con los que tienen los demás bienes y servicios en el mercado. *Hay, por tanto, una situación de prepara-*

⁴² Si no se fija plazo ni volumen, se presume que son indefinidos hasta que se haga del conocimiento público la revocación de la oferta, de modo suficiente y por los mismos medios de difusión.

⁴³ Artículo 50, LFPC.

⁴⁴ Véase Ovalle Favela, José, *Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor*, México, McGraw-Hill, 1994, p. 99.

⁴⁵ Artículo 51, LFPC.

*ción previa por parte de los proveedores y otra de sorpresa y desconocimiento por parte del consumidor.*⁴⁶

Por lo anterior, este tipo de contratos no se perfeccionan de inmediato con el consentimiento otorgado por el consumidor sino que le otorgan a éste un plazo para que decida. Este tipo de ventas debe constar por escrito y deberá contener:⁴⁷

- El nombre y dirección del proveedor e identificación de la operación y de los bienes y servicios de que se trate.
- Garantías y requisitos señalados por esta ley.

Las ventas a que se refiere este capítulo deberán constar por escrito, en caso de que esto sea imposible deberán (artículo 59):

- Cerciorarse de que la entrega del bien o servicio efectivamente se hace en el domicilio del consumidor o que el consumidor está plenamente identificado.
- Permitir al consumidor hacer reclamaciones y devoluciones por medios similares a los utilizados para la venta.
- Cubrir los costos de transporte y envío de mercancía en caso de haber devoluciones o reparaciones amparadas por la garantía, salvo pacto en contrario.
- Informar previamente al consumidor el precio, fecha aproximada de entrega, costos de seguro y flete y, en su caso, la marca del bien o servicio.

Cuando el cobro o cargo por un bien o servicio se haga en forma automática al recibo telefónico, o a una cuenta de tarjeta de crédito, o a otro recibo o cuenta que le lleven al consumidor, el proveedor y el agente cobrador deberán advertir esto al consumidor en forma clara, ya sea en la publicidad, en el canal de venta o en el recibo. Lo mismo se aplica a aquellos casos en que la compra involucre el pago de una llamada de larga distancia o gastos de entrega pagaderos por el consumidor.

El contrato se perfeccionará a los cinco días hábiles contados a partir de la entrega del bien o de la firma del contrato, lo último que suceda. Durante ese lapso, el consumidor tendrá la facultad de revocar su consentimiento

⁴⁶ Ovalle Favela, *op. cit.*, nota 44, p. 102.

⁴⁷ Artículo 52, LFPC.

sin responsabilidad alguna. La revocación deberá hacerse mediante aviso o mediante entrega del bien en forma personal, por correo registrado, o por otro medio fehaciente. La revocación hecha conforme a este artículo deja sin efecto la operación. En este caso, los costos de flete y seguro correrán a cargo del consumidor.⁴⁸

4. *Contratos de adhesión*

Un contrato de adhesión es un documento elaborado unilateralmente por un proveedor para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista.⁴⁹

Los contratos celebrados por adhesión a condiciones generales predisponen reflejan uno de los supuestos más claros que no es posible contratar “como uno quiera”: la voluntad no es libre, ya que a fin de consolidar una posición negocial dominante, el empresario genera al consumidor una situación de sujeción consistente en la necesidad de adherirse o no al acto, pero sin posibilidad de participar en la conformación de su contenido.⁵⁰

La secretaría, mediante normas oficiales, sujetará algunos contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento. Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto precio.

En caso de que los contratos de adhesión requieran un registro previo ante la Procuraduría, ésta se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta

⁴⁸ Artículo 56, LFPC.

⁴⁹ Artículo 85, LFPC.

⁵⁰ Stiglitz, Gabriel A., *Protección jurídica de consumidor*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1986, pp. 85 y 86.

ley, y emitirá su resolución dentro de los 30 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos, quedando en su caso como prueba de inscripción la solicitud de registro.⁵¹

Para la modificación de las obligaciones o condiciones de los contratos que requieran de registro previo será indispensable solicitar la modificación del registro ante la Procuraduría, la cual se tramitará en los términos antes señalados.

No serán válidas, se tendrán por no puestas, ni se inscribirán en el registro las siguientes cláusulas de los contratos de adhesión, cuando:

- Permitan al proveedor modificar unilateralmente el contenido del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones.
- Liberen al proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el consumidor incumpla el contrato.
- Trasladen al consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato, la responsabilidad civil del proveedor.
- Prevengan términos de prescripción inferiores a los legales.
- Prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el proveedor.
- Obliguen al consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros.

Los contratos de consumo no son sometidos a una etapa de negociación. Los proveedores elaboran sus formatos o contratos tipo, preimpresos, que no son susceptibles de modificación. Publicitan el contenido con avisos o publicidad, listas u otros, pues han estandarizado los esquemas de las futuras relaciones jurídicas.⁵²

Mediante las reformas publicadas en el DOF el 5 de junio de 2000, se adicionaron diversos artículos para hacer referencia particular a los contratos de adición cuando se trata de prestación de servicios.

Se dispone que “en los contratos de adhesión de prestación de servicios deben incluirse por escrito en caso de existir, los servicios adicionales, es-

⁵¹ Artículo 87, LFPC.

⁵² Bullard González, Alfredo, “¡Firme primero, lea después! La contratación masiva y la defensa de consumidor”, p. 242, *cit.* por Vega Mere, Yuri, *op. cit.*, nota 31, p. 84.

peciales o conexos que pueda solicitar el consumidor de forma opcional por conducto y medio del servicio básico”.⁵³

Si el consumidor omitiera solicitar alguno de estos servicios, se entenderá que no podrá hacerlo, a menos que posteriormente exista una solicitud específica por escrito.

En los contratos de adhesión de prestación de servicios, el consumidor gozará de las siguientes prerrogativas:⁵⁴

- I. Adquirir o no la prestación de servicios adicionales, especiales o conexos al servicio básico;
- II. Contratar la prestación de los servicios adicionales, especiales o conexos con el proveedor que elija;
- III. Dar por terminada la prestación de los servicios adicionales, especiales o conexos al servicio básico en el momento que lo manifieste de manera expresa al proveedor, sin que ello implique que proceda la suspensión o la cancelación de la prestación del servicio básico. El consumidor sólo podrá hacer uso de esta prerrogativa si se encontrare al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones contractuales y se hubiese vencido el plazo mínimo pactado; y
- IV. Las demás prerrogativas que señalen ésta y otras leyes o reglamentos.

El consumidor gozará de las anteriores prerrogativas aun cuando no hubieren sido incluidas de manera expresa en el clausulado del contrato de adhesión de que se trate.

Cualquier diferencia entre el texto del contrato de adhesión registrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor y el utilizado en perjuicio de los consumidores, se tendrá por no puesta.⁵⁵

La Secretaría de Economía, mediante Normas Oficiales Mexicanas (NOM), puede disponer que los contratos de adhesión se registren ante la Profeco, la cual verifica que no contengan cláusulas abusivas o confusas.

Los contratos de adhesión cuyo registro es obligatorio, son los referentes a las siguientes materias:

- Tiempo compartido (NOM-029-SCFI-1993)
- Servicios funerarios (NOM-036-SCFI-1994)

⁵³ Artículo 86 bis, LFPC.

⁵⁴ Artículo 86 ter.

⁵⁵ Artículo 86 quater.

- Autofinanciamientos (NOM-037-SCFI-1994)
- Reparación y mantenimiento de automóviles (NOM-068-SCFI-1994)
- Lavanderías, tintorerías y planchadurías (NOM-067-SCFI-1994)
- Eventos sociales (NOM-111-SCFI-1995)
- Muebles de línea y sobre medida (NOM-117-SCFI-1995)

Sin embargo, puede registrarse cualquier otro tipo de contrato en forma voluntaria, lo cual genera varias ventajas, tanto para el proveedor (mayor prestigio comercial, es considerado un proveedor confiable, facilita la solución de controversias y le da mayor certidumbre) como para los consumidores (mayor seguridad al contratar un producto o servicio, le permite presumir la buena fe del proveedor y se sabe protegido por Profeco).

Los requisitos para la inscripción de un contrato de adhesión son los siguientes:

<i>Personas físicas</i>	<i>Personas morales</i>
<ul style="list-style-type: none">• R.F.C. o alta de Hacienda.• Escrito de solicitud de registro dirigido al Director general jurídico consultivo.• Dos ejemplares del contrato a registrar.	<ul style="list-style-type: none">• Acta constitutiva de la sociedad.• Poder notarial.• R.F.C. o alta de Hacienda.• Escrito de solicitud de registro dirigido al Director general jurídico consultivo.• Dos ejemplares del contrato a registrar.

Todos los documentos deben presentarse en original y copia para su debido cotejo.

IV. PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La Profeco puede actuar de oficio o a petición de parte. Cualquier persona tiene derecho a denunciar ante la Procuraduría las violaciones a las disposiciones de la LFPC.⁵⁶ Las reclamaciones pueden presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:⁵⁷

⁵⁶ Artículo 98, LFPC.

⁵⁷ Artículo 99, LFPC.

- a) Señalar nombre y domicilio del reclamante.
- b) Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos.
- c) Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

Las reclamaciones pueden presentarse, a elección del reclamante, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación, en el domicilio del reclamante o en el del proveedor. La presentación de la reclamación interrumpe el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento.⁵⁸

Salvo lo dispuesto en esta ley, los consumidores deberán presentar la reclamación dentro de los seis meses siguientes a cualquiera de los siguientes supuestos, el que ocurra primero (artículo 105):

Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios:

- a) A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada.
- b) A partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio.
- c) A partir de que se reciba el bien o se preste efectivamente el servicio.

Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:

- a) A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal.
- b) A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada en favor del que otorga el uso o goce temporal.

Tratándose de bienes inmuebles, el plazo a que se refiere este artículo será de un año.

1. *Procedimiento conciliatorio*

Consiste en la actividad de un servicio público designado por la Profeco para exhortar a las partes que sostienen un conflicto, para que expongan sus

⁵⁸ Artículos 100 y 102, LFPC.

argumentos en forma clara y sencilla y traten de resolver su controversia haciéndose mutuas concesiones y solucionar en definitiva su conflicto o prevenir que se suscite uno mayor.

Dentro de este procedimiento, la Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.⁵⁹

En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, conforme al artículo 112 de la LFPC, la Profeco está facultada para imponerle alguna medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de diez días. En caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

Si el reclamante no acude a la audiencia de conciliación y no presenta dentro de los siguientes diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.⁶⁰ Podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe (artículo 114, LFPC).

El conciliador podrá suspender la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes.

Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno. De igual forma, los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

⁵⁹ Artículo 111, LFPC.

⁶⁰ Artículo 113, LFPC.

En caso de no haber conciliación con fundamento en el artículo 116 de la LFPC, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría, o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto. En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

2. *Procedimiento arbitral*

La Profeco puede ser designada por mutuo acuerdo entre el consumidor y el proveedor como árbitro para resolver la controversia que exista entre los mismos, derivada de una relación de consumo.⁶¹ Profeco tiene la obligación de realizar esta función de manera imparcial y gratuita.

El arbitraje puede derivarse de una queja presentada ante Profeco por una deficiente prestación de servicios o por el incumplimiento derivado de un contrato, cuando las partes no lleguen a un arreglo conciliatorio. Sin embargo, existe la posibilidad de que el consumidor y el proveedor se sometan al arbitraje sin que exista queja o reclamación previa.

En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.⁶²

La conciencia y buena fe se definen como “la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra del mismo”.⁶³ En estos casos el amigable componedor es un árbitro y a su decisión se le denomina *fallo en conciencia*.

Respecto al arbitraje, en estricto derecho se conoce “...como estricto iure y es el que se da cuando los árbitros se ven constreñidos a resolver la controversia atendiendo a las reglas del derecho ya sean positivas o adjetivas. Este tipo de arbitraje es el más recurrido en la actualidad porque trae mayor seguridad jurídica a las partes y favorece el tráfico jurídico”.⁶⁴

⁶¹ Artículo 117, LFPC.

⁶² Artículo 119, LFPC.

⁶³ *Diccionario jurídico mexicano*, III, p. 362.

⁶⁴ Meade Kuribeña, Juan Pedro, *Entre Nosotros, revista interna de la Condusef*, año 1, núm. 6, mayo, 2000, p. 3.

El objeto de este arbitraje es resolver la controversia planteada pero siempre respetando la legalidad y los principios que animan el derecho positivo, por lo que con ello se aseguraría el respeto de garantías individuales y el apego al debido proceso legal. En el juicio arbitral de estricto derecho, las partes formularán un compromiso en el que fijarán las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.⁶⁵

En ambos casos, la Procuraduría dicta en su oportunidad el laudo arbitral mediante el cual se resuelve de manera definitiva el problema entre el consumidor y el proveedor. En cualquier etapa del procedimiento arbitral, éste puede terminar mediante la celebración de un convenio entre las partes, el cual deberá ser equitativo para las mismas, señalando sus correspondientes obligaciones y derechos (véase artículo 110, LFPC).

Una vez emitido el laudo o convenio, la Profeco puede citar a las partes a efecto de verificar su cumplimiento. En caso de que dicho cumplimiento no se haya dado, el afectado puede promover ante los tribunales competentes la ejecución del mismo, bien sea por la vía de apremio, o bien por la vía ejecutiva mercantil, independientemente de las sanciones que, en su caso, imponga la Profeco. El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.⁶⁶

Sin perjuicio de las funciones de arbitraje que puede legalmente ejercer la Procuraduría, la secretaría llevará una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos árbitros podrán actuar por designación de las partes o designación de la Procuraduría, a petición del proveedor y del consumidor. En lo relativo a su inscripción y actuación, se regularán por lo que disponga el reglamento de la presente ley.⁶⁷

Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

⁶⁵ Artículo 120, LFPC.

⁶⁶ Artículo 121, LFPC.

⁶⁷ Artículo 122, LFPC.

3. *Procedimientos por infracciones a la ley*

Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos el motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.⁶⁸

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo, podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias. Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes. La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

La Procuraduría está facultada para solicitar al reclamante en los procedimientos conciliatorio o arbitral o, en su caso, al denunciante, que aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.⁶⁹ Las sanciones que puede imponer la Profeco, son las siguientes:⁷⁰

<i>Multa</i>	<i>Por violación a los artículos</i>
Multa por el equivalente por una y hasta 800 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.	11, 15, 16, 18, 60 y demás disposiciones que no estén expresamente mencionadas en los artículos 127 y 128.
Multa hasta por el equivalente de una a 1,500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.	70., 13, 17, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 86, 87, 91, 93 y 95.
Multa por el equivalente de una y hasta 2,500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.	80., 10, 12, 60, 63, 65, 74, 76 bis, 80 y 121.

⁶⁸ Artículo 123, LFPC.

⁶⁹ Artículo 124, LFPC.

⁷⁰ Artículos 126, 127 y 128.

Según el segundo párrafo del artículo 128, en casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura del establecimiento hasta por quince días. Tratándose de alimentos básicos sujetos a precios máximos, procederá dicha clausura previa notificación al presunto infractor, concediéndole un plazo de 24 horas para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Esta disposición ha sido considerada inconstitucional ya que omite establecer los datos que permitan a la autoridad definir los casos *particularmente graves* para efectos de la imposición de la sanción de clausura.⁷¹

En caso de reincidencia⁷² se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126, 127 y 128; y proceder a la clausura del establecimiento hasta por 30 días, en el caso de las infracciones a que se refiere el artículo 128, e inclusive arresto administrativo hasta por 36 horas (artículo 129).

Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:⁷³

- I. Las actas levantadas por la autoridad.
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores.
- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones.
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Para determinar la sanción, la Procuraduría estará a lo dispuesto por esta ley y su reglamento, y deberá considerarse conforme al siguiente orden:⁷⁴

⁷¹ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. III, mayo de 1996, tesis: p. LXXII/96, p. 115. “Protección al consumidor. El artículo 128, segundo párrafo, de la ley federal relativas es inconstitucional en cuanto omite establecer los datos que permitan a la autoridad definir los casos “particularmente graves” para efecto de la imposición de la sanción de clausura”.

⁷² Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

⁷³ Artículo 131, LFPC.

⁷⁴ Artículo 132, LFPC.

- La condición económica del infractor.
- El carácter intencional de la infracción.
- Si se trata de reincidencia.
- La gravedad de la infracción.
- El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

Disposición que resulta constitucional al relacionarse con los artículos 123 y 131 de la LFPC, tal como se aprecia en el siguiente criterio de la SCJN:

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES CONSTITUCIONAL AL RELACIONARSE CON LOS ARTÍCULOS 123 Y 131. Es inexacto que el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor viole la garantía de legalidad por ser omiso en precisar la forma en que se han de determinar las sanciones pecuniarias que deban imponerse a los infractores. Por lo contrario, analizado de manera armónica dicho precepto con los artículos 123 y 131, de la misma Ley, se ve que dispone ordenadamente distintas condiciones que debe considerar la aplicadora para la determinación de la sanción, con la finalidad de individualizarla y fijarla de manera proporcionada a la infracción, ya que dentro del procedimiento administrativo instaurado al efecto, hay posibilidad de que se alleguen los elementos de convicción que le permiten actualizar las hipótesis a que se contrae el mencionado precepto. Por tanto, ha de concluirse que el artículo 132 de la Ley de que se trata, observa las condiciones de certeza que otorgan seguridad jurídica a los gobernados.

Amparo en revisión 557/95, Espectáculos y Diversiones Luci, S.A., 11 de marzo de 1996, unanimidad de nueve votos, ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario, ponente: Juan Díaz Romero, secretario: Jorge Carenzo Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de abril en curso, aprobó, con el número LXXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticinco de abril de mil novecientos noventa y seis.⁷⁵

En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia (artículo 133).

⁷⁵ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. III, mayo de 1996, tesis X, p. LXXI/96, p. 117.

La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta ley la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición sin que la petición del interesado constituya un recurso (artículo 134, LFPC).

4. *Recurso de revisión*

En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito un recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.⁷⁶

El recurso de revisión se interpone ante la autoridad que emitió la resolución y es resuelto por el órgano superior jerárquico. Pueden ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, siempre que tengan relación con la resolución recurrida. Al interponerse el recurso de revisión deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos relativos.⁷⁷

Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de 30 días para tal efecto. La autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que considere necesarios. Concluido el periodo probatorio, la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes.⁷⁸

Según el artículo 140 de la LFPC, el recurso de revisión es improcedente en los siguientes casos:

- Cuando se presente fuera de tiempo.
- Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa.
- Cuando no esté suscrito a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

El recurso no procede contra laudos arbitrales (artículo 142, LFPC) ni contra la resolución que resolvió un recurso (artículo 143, LFPC).

⁷⁶ Artículo 135, LFPC.

⁷⁷ Artículos 136 y 137, LFPC.

⁷⁸ Artículos 138 y 139, LFPC.

La interposición del recurso de revisión suspende la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que no sean multa, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:⁷⁹

- I. Que la solicite el recurrente.
- II. Que el recurso haya sido admitido.
- III. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley.
- IV. Que no se occasionen daños o perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa.

Contra las resoluciones de este recurso procede el juicio de nulidad o el juicio de amparo como veremos a continuación.

V. RETOS QUE PLANTEA LA PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES EN MÉXICO

El proceso de globalización desarrollado en las últimas décadas, ha integrado los mercados de consumo impulsando la producción masiva para el consumo masivo, el mayor ingreso de productos y servicios al mercado, una feroz competencia por vender incitando al crédito y al endeudamiento, con información insuficiente y publicidad cada vez más agresiva perturbando así la espontaneidad de elección, la libertad y racionalidad de la decisión de los consumidores que pone en crisis la vigencia de los imperativos de transparencia, equidad, calidad y seguridad del mercado.

Ello evidencia la vulnerabilidad del consumidor en el mercado de consumo y nos resulta claro que siendo insuficientes las reglas del mercado para garantizar una posición de equilibrio en las relaciones de consumo, es necesario llevar a cabo una política global dirigida a conseguir la protección del consumidor, una protección jurídica dirigida especialmente a los consumidores.⁸⁰

⁷⁹ Artículo 141, LFPC.

⁸⁰ Schultz de Abad, Adriana Elda y Carletti, Cecilia, *El derecho del consumidor*, <http://www.calz.org/areas/002consumidor.htm>

Tras la globalización, el consumo hoy ya no es un elemento que caractérice a una cultura, sino que iguala ciudadanos y culturas, ya que productos como McDonald's o Coca Cola pueden encontrarse en gran número de países. Hemos afirmado que el derecho del consumidor tiene como propósito la búsqueda de un marco de equilibrio en las relaciones de consumo entre empresarios y consumidores o usuarios. Galli⁸¹ hablando del caso de Argentina expresa:

- Cuando nuestra economía era cerrada, los consumidores estábamos en manos de unos pocos productores de bienes y servicios, cuyos estándares de producción resultaban altamente insuficientes.
- Los productos eran escasos, caros y de no muy alta calidad.
- Hoy, que tenemos un mercado abierto, vemos que al consumidor argentino le están llegando productos de mejor calidad y de menor precio. Los ejemplos son numerosos.

En el Comité Europeo, el cual tiene mayor trayectoria en este mundo de la globalización, se pronunció sobre las prioridades de la política de consumo, enumerando las siguientes:⁸²

- La evolución de los mercados
- Los grandes cambios
- El comercio internacional globalizado
- El distanciamiento progresivo de los consumidores y los comerciantes

Por lo que respecta al consumidor individual, éste no tiene fuerza ante los sectores de poder económico, tanto productores como comerciantes, por lo que se enfatizó:

- La salud y seguridad
- Los intereses económicos
- Los reclamos y el resarcimiento
- La información y educación
- La representación y consulta

⁸¹ Galli, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 23, p. 18.

⁸² Luro, Ana María, "La liga del consumidor-ADELCO", *Prudentia Iuris*, *cit.*, nota 23, p. 58.

Finalmente, a modo de evaluación, es preciso comentar que la globalización no necesariamente implica mayor desarrollo para los países acompañado por una mejora del nivel de vida de sus ciudadanos, es decir, no está sirviendo para permitir mayor acceso a los bienes a más personas.⁸³ La polarización del poder económico produce tres fenómenos:

- a) La desocupación que excluye a muchas personas del sistema de consumo.
- b) Dificultades del consumidor de lograr que los grandes grupos económicos asuman sus responsabilidades frente a las fallas de sus productos y servicios. Es el mito de la hormiga frente al elefante.
- c) Incapacidad del Estado para controlar los servicios que ha transferido a los privados, generalmente capitales transnacionales.

En este sentido, concurren a la protección del consumidor las normas relativas a la legislación *antitrust*, la regulación de prácticas desleales de comercio internacional y las normas protectoras de la propiedad industrial.

La protección de los consumidores se otorga por los derechos nacionales, el derecho regional y el derecho internacional. El acceso de los consumidores a la justicia se vuelve muy complejo en las reclamaciones transfronterizas. Estos cuestionamientos que impone la globalización deben analizarse de modo particular en nuestras normas vigentes para ver si responden a las nuevas necesidades sociales y económicas.

En 1992, después de una experiencia de 17 años de vigencia de la ley en la materia, el entorno social y económico había cambiado, tal como se expresa en la exposición de motivos del proyecto de ley de la LFPC.⁸⁴

Los cambios que hemos experimentado, han hecho evidente que las relaciones entre las naciones muestran una mayor interdependencia. Por ello, la comprensión de los problemas requiere de nuevos instrumentos y métodos de aproximación a la realidad, que permitan apreciar el contexto general del país, atendiendo primordialmente a sus condiciones concretas.

México no ha sido ajeno a la influencia de los acontecimientos que sacuden al mundo. Las tendencias en favor de la apertura de las economías, el uso cada vez más recurrente y especializado de los medios de comunica-

⁸³ Dri, María Susana, “Defensa del usuario y el consumidor dentro del marco de la globalización económica. Legislación actual. Tendencias”, *Prudentia Iuris*, cit., nota 23, p. 71.

⁸⁴ SCJN, disco compacto de legislación *Compila V*.

ción, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en el quehacer productivo o *los procesos de globalización, tienen un impacto directo sobre la vida nacional, cuyas consecuencias aún no podemos conocer en detalle ni a profundidad.*

La inserción de México en este contexto debe realizarse atendiendo, de manera simultánea, viejos rezagos estructurales y los desafíos que la realidad actual plantea. El Estado debe reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad contemporánea empieza a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir sus finalidades originales.

En el mundo moderno, empieza a hacerse cada vez más evidente que las instituciones no pueden asumir plenamente el trabajo de las comunidades ni suplantar sus intereses, creatividad o sentido productivo. *El reto no es sólo hacer más eficiente su capacidad de rectoría sino salir al encuentro de la dinámica social del país, anticipándose y siendo partícipe de los cambios.*

De los párrafos transcritos con anterioridad resulta evidente que en 1992 la realidad económica del país se encontraba en un proceso de cambio muy dinámico. De hecho, durante la administración del ex-presidente Carlos Salinas fueron reformadas muchas normas tomando en cuenta este cambio de entorno con un objetivo muy claro: la suscripción del tratado de libre comercio.

La preocupación que se externa en el proyecto de reforma es muy válida, ya que se refiere a fomentar el crecimiento económico y asegurar la justicia social en los siguientes términos.

La presente iniciativa se inscribe en el marco de nuestro derecho social, que tiene su raíz en el mandato del Constituyente de 1917. Es deber de nuestra generación velar porque la actividad del consumo se rija mediante principios de equidad que aseguren la concordancia entre el crecimiento económico y la justicia social. Para ello, es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas destinadas a proteger los derechos e intereses de los consumidores.⁸⁵

Ahora bien, a diez años de la entrada en vigor de esta ley valdría la pena preguntarse si las aspiraciones aquí manifestadas se han cumplido, o es conveniente revalorarlas tomando en cuenta la nueva realidad nacional e internacional. En el próximo inciso se describen brevemente los cambios más trascendentales que configuran el entorno actual.

⁸⁵ *Idem.*

Esta situación es reconocida en el último informe de actividades de Profeco, el cual literalmente establece:

...la actual administración considera indispensable hacer una revisión integral del marco jurídico que rige a las actividades de la institución con objeto de proporcionar al consumidor y al proveedor mejores reglas que permitan enriquecer y transparentar la relación de consumo entre ambos, y una mayor y más eficaz protección al consumidor.

Como parte de este esfuerzo institucional, se está trabajando en un anteproyecto de reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la que se han considerado propuestas de las diferentes unidades administrativas, de diversos legisladores y del sector privado. Dentro de los distintos temas que están en estudio, destacan los siguientes:

En materia de servicios al consumidor, se propone ampliar la cobertura de protección que prevé la Ley, a los consumidores intermedios; especificar los requisitos que deben contener las denuncias presentadas ante Profeco; y precisar las reglas del arbitraje.

En el rubro de facultades se busca precisar las atribuciones en materia de verificación y resolver algunos problemas legales que se dan en la operación.

También se considera importante la modificación de la regulación de aspectos problemáticos como el autofinanciamiento, la publicidad y la confidencialidad de la información proporcionada por el consumidor.

Un aspecto fundamental es el relativo a las sanciones, por lo que se propone revisar su monto, las causas particularmente graves por las que procede la clausura y la imposición de medidas precautorias por parte de la Profeco. Destaca especialmente la propuesta de realizar los cambios que sean necesarios para procurar que el consumidor pueda acceder con más facilidad a que el proveedor repare *daños y perjuicios*, cuando no fuera posible conciliar los intereses en el procedimiento respectivo. Hoy en día Profeco no puede obligar a ello al proveedor, ya que no puede erigirse en un órgano jurisdiccional. En este sentido, la propuesta de reforma plantea un avance significativo en la protección de los derechos del consumidor.

Seguramente estas modificaciones, de llegar a realizarse, redundarán en un mejor desempeño de las autoridades y en una mayor confianza de los consumidores para acercarse a los procedimientos que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor.