

## QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 20. Y 26 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRZA FLORES GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77 numerales I y II del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como objeto facultar de forma expresa a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) para representar los intereses de los consumidores ante instancias jurisdiccionales y administrativas, derivado de la resolución del recurso de revisión del amparo 4241/2013.

La protección del consumidor es un derecho que han ganado las ciudadanas y los ciudadanos a través de una larga lucha histórica para frenar los abusos y daños cometidos por los agentes económicos que intervienen el proceso producción-distribución-comercialización.

La desventaja histórica del consumidor deriva de la libertad contractual entre particulares reconocida en diferentes sistemas jurídicos; en países anglosajones pertenecientes al *CommonLaw*, operaba la doctrina *cavet emptor* reconociendo el derecho del empresario de obtener ventaja sobre el consumidor al momento de realizar la compra-venta. Por su parte, los países pertenecientes al sistema jurídico romano-germano-francés (Derecho Continental) adoptaron el principio de individualismo y no intervención del Estado en la relaciones de comercialización-consumo, reconociendo que los agentes productores y comercializadores se encontraban en las mismas condiciones de igualdad frente a los consumidores, porque las reglas para la compra-venta de bienes y servicios se basaba en las leyes de la oferta y de la demanda en un mercado de libre competencia.<sup>1</sup>

Recordemos que durante los años de la Primera y Segunda Guerra Mundial y la Depresión económica a finales de la década de los 20, los consumidores se vieron privados de bienes materiales, no obstante, en el periodo de restablecimiento de la paz en los años 60, con la recuperación del poder adquisitivo de las personas, el comercio comenzó a tener un gran auge. Las grandes empresas comenzaron a producir en serie productos y servicios maximizando sus ganancias y minimizando las calidad de los bienes ofrecidos: la cantidad se impuso sobre la calidad; poniendo en clara desventaja a los consumidores.

“La circulación masiva de bienes y servicios hicieron de la contratación una actividad cotidiana, que exigía rapidez y donde la oferta era lanzada simultáneamente a un número indeterminado de posibles contratantes. En este contexto se tornó imposible aplicar los principios de la contratación tradicional a los contratos de consumo, sustituyéndose las conversaciones previas y las cláusulas predisuestas por el contratante más fuerte. Incluso los medios tradicionales de resolución de conflictos se volvieron inoperantes ante esta nueva realidad porque ni la cuantía de los asuntos, ni las urgencias de los adquirentes justificaban los largos y costos procesos judiciales”.

La mayoría de los estudiosos de los derechos de los consumidores reconocen al Tratado de Roma de 1957 (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, vigente hasta el 1 de diciembre de 2009) como

el primer instrumento jurídico vinculante que incorpora directrices de regulación de la libre competencia y reconoce el estatus de vulnerabilidad de los consumidores.<sup>2</sup> En el año de 1973, la Asamblea Constitutiva del Consejo Europeo emitió la resolución 543/73, que aprobó el texto definitivo de la Carta Europea de Protección de los Consumidores, reconociendo los siguientes cuatro derechos fundamentales:

“a) El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores, que debe manifestarse, según las directivas del Consejo de Europa, en un fácil acceso a la justicia y en una racional administración de la misma. Además, los consumidores deben ser protegidos de todo daño, económico o material, provocado por bienes de consumo.

b) El derecho a la reparación del daño que soporte el consumidor por la circulación de productos defectuosos, o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos. En este sentido, la Carta señala que los ordenamientos de los países miembros del Consejo de Europa deberán establecer “reglas generales que provean a la seguridad de los bienes y servicios”; que instituyan controles sobre los productos del mercado y sobre su composición y etiquetado; que protejan los intereses económicos de los consumidores con controles sobre las condiciones generales de contratación. Y, en fin, en la Carta se invita a cada país miembro a una revisión periódica de la legislación en materia de prácticas comerciales desleales y, en general, de todas las prácticas que resulten abusivas, incorrectas o poco deseables desde la perspectiva de la protección al consumidor.

c) El derecho a la información y a la educación, que la Carta prevé no sólo para la obtención, por parte del consumidor, de informaciones correctas sobre la calidad de los productos, sino también para verificar la identidad de los proveedores y para cualquier otro aspecto del producto, el cual debe poder ser usado “con toda seguridad y con plena satisfacción” por el consumidor.

d) El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos, para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas inherentes a la disciplina del consumo. Al lado de estas organizaciones de consumidores, cada país deberá instituir una “autoridad fuerte, independiente y eficaz, que represente a los consumidores y las categorías comerciales”, con facultades tanto para expresar pareceres a los órganos legislativos y gubernativos sobre todos los problemas de tutela de los consumidores, cuanto para aplicar la ley y los reglamentos destinados a regular las operaciones de mercado desde la perspectiva de dicha tutela.”<sup>3</sup>

Tan sólo a dos años de la aprobación de la Carta Europea de Protección a los Derechos de los Consumidores, el 13 de abril 1975, el Consejo de la Comunidad Europea promulgó el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información a los consumidores, que reordenó de forma sistemática los principios para la efectiva tutela de los derechos del consumidor, agrupándolo en cinco derechos fundamentales: la protección de la salud y la seguridad de los consumidores; la protección de los intereses económicos de los consumidores; la reparación de los daños, la información y educación del consumidor y el derecho a ser escuchados a través de asociaciones interesadas.

En este contexto, y previendo el fenómeno de la globalización y la adopción del modelo neoliberal en la política económica de nuestro país, en el año de 1976, por mandato de la Ley Federal de Protección al Consumidor promulgada el 22 de febrero de 1975, México creó la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) para defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y garantizar relaciones de comercio justo.

Es importante precisar que en 1983, con la reforma al artículo 28 de la norma fundamental, los derechos de los consumidores y su protección fueron elevados a rango constitucional, adquiriendo la categoría de derecho humano.

Continuando con el análisis histórico de la evolución de los derechos de los consumidores, el 24 de diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, esta iniciativa fue presentada por el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en la Cámara de Diputados (Cámara de origen), argumentando en la exposición de motivos lo siguiente:

“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 comunicación, 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.

(...).

Por ello, el Estado se ha propuesto crear instituciones más ágiles y cercanas a la sociedad. La nueva realidad mexicana exige a los organismos públicos actitudes que permitan al conjunto social participar, de manera permanente y corresponsable, en las tareas de gobierno.

De merecer la aprobación de ese honorable Congreso de la Unión, se especificarían en forma simple y ordenada todos aquellos preceptos relativos al procedimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor para resolver controversias derivadas de las relaciones de consumo. Así, el capítulo respectivo se dividiría en cuatro secciones: disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral y procedimiento por infracciones a la Ley.

(...)

La nueva ley procuraría fortalecer la orientación de la Procuraduría Federal del Consumidor como una instancia preventiva.”<sup>4</sup>

Con la nueva ley, se faculta a la Profeco para convertirse en una instancia conciliadora entre las partes (consumidor y proveedor) a través de un procedimiento expedito y menos riguroso en su parte adjetiva, sin embargo, aún no se reconocía de forma expresa el derecho de los consumidores para asociarse en defensa de sus derechos, en otras palabras, ejercer las denominadas acciones colectivas.

“Una acción colectiva es un mecanismo legal que legitima a una persona física, grupo de personas, organización civil e incluso a una autoridad, a presentar una demanda en representación de un grupo determinado de individuos (unidos por una causa común), con el fin de tutelar sus intereses colectivos mediante un sólo proceso jurisdiccional, cuya resolución tendrá efectos sobre todo el grupo o colectividad. Esta acción permite el acceso a la justicia de colectividades que no están formadas por individuos identificados con nombre y apellido —lo que se conoce como intereses y derechos difusos— y, también, a grupos de individuos que están determinados o son determinables en contra de un demandado.”<sup>5</sup>

Con la aprobación del “Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley

General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros” publicado en el DOF el 30 de agosto de 2011, se le otorgó a las asociaciones de consumidores la legitimación activa para iniciar juicios colectivos bajo estrictos requisitos, luego de una lucha que las organizaciones civiles iniciaron desde el año 2007 mediante un movimiento que culminó tanto con la reforma al 17 constitucional, que adiciona las acciones colectivas como derecho humano.

Debemos precisar que con la reforma de 2011, se reformó el artículo 26 precisando que cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la procuraduría, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho código.

Sin embargo, la redacción actual del artículo es ambigua, el legislador no fue preciso en señalar si la Profeco únicamente puede representar los intereses de los consumidores ante la instancia jurisdiccional de acuerdo a lo estipulado en el libro quinto del Código Civil con base en la reforma del precepto señalado o, en caso contrario, cuenta con legitimación activa derivado de una interpretación integral y sistemática de la Ley Federal de Protección al Consumidor para representar los intereses de los consumidores a través de los diferentes mecanismos de impartición de justicia (vía civil, mercantil, penal, administrativa, por ejemplo).

En consecuencia, en el caso Profeco *versus* Consorcio de Ingeniería Integral SA de CV, la Primera Sala de la Suprema Corte, en una interpretación *pro persona*, estableció que la acción colectiva prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles no es la única vía que puede usar la Profeco para solicitar la nulidad de un contrato de adhesión que debió registrar y no se hizo. Al resolver el amparo directo en revisión 4241/2013, bajo la ponencia del ministro Mario Pardo Rebolledo, la Primera Sala realizó una interpretación constitucional de las facultades que otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Destacando que si la ley no establece las vías por las que la Profeco pueda promover acciones para la protección del consumidor ni su tipo, debe interpretarse que los juzgadores tienen la obligación de analizar cuál es la pretensión perseguida y determinar la vía idónea.

Por ello determinó incorrecta la interpretación de un tribunal colegiado referente a que la acción colectiva regulada por el código es la única vía que puede utilizar la Profeco y, por tanto, la idónea para solicitar la nulidad de un contrato de adhesión que debió registrar y no se hizo.

Señaló que le asiste razón a esa procuraduría federal de que dicho tribunal restringió indebidamente sus facultades para promover acciones en defensa de los derechos de los consumidores y consecuentemente, lo previsto en el artículo 28 constitucional.

Ello debido a que en lugar de hacer una interpretación que haga efectiva tal protección, limitó sus facultades al ejercicio de un solo tipo de acción: la colectiva, la cual no es idónea para la defensa de los derechos de los consumidores en todos los casos.

Al respecto me permito citar la tesis XCVII/2015, que resulta de la resolución del amparo en revisión antes mencionado:

**Consumidor. El derecho a su protección tiene rango constitucional.**

Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Constituyente permanente elevó a rango constitucional el **derecho** de protección al **consumidor**, y desde entonces prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al **consumidor** y reconoce el **derecho** de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual. En ese sentido, la Ley Federal de Protección al **Consumidor** da contenido al **derecho** social previsto en el artículo **28 constitucional**, ya que en aquélla se atribuyeron a la Procuraduría Federal del **Consumidor** las facultades que se consideraron necesarias para que la protección del **derecho** de los consumidores sea eficaz y se establecieron los mecanismos para realizar dicha protección.<sup>6</sup>

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó que el derecho de protección al consumidor es un derecho humano y de acuerdo a una interpretación pro persona, en la revisión del amparo 4241/2013, determinó que en efecto, la Profeco cuenta con legitimación activa para acudir a los órganos jurisdiccionales en defensa de los derechos de los consumidores, coincidiendo con los argumentos presentados por ésta instancia, que a continuación cito:

#### **“Naturaleza y atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor**

“(…) es un organismo descentralizado encargado de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, así como de procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Señala que lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es de orden público e interés social, siendo que sus disposiciones son irrenunciables.

Que en los términos del artículo 24, fracciones I, II y III de la Ley Federal de Protección al Consumidor,<sup>7</sup> la Profeco tiene como atribuciones representar individualmente o en grupo los intereses de los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan.

Conforme a lo anterior es posible concluir que la Profeco cuenta con **legitimación activa** para acudir a los órganos jurisdiccionales a ejercer las atribuciones que le confiere la ley, entre otras, la defensa de los consumidores frente a prácticas abusivas.”<sup>8</sup>

La interpretación de la norma parece simple, pero la parte demandada adujo que en efecto, la norma legítima de Profeco a defender los derechos de los consumidores individual o colectivamente ante las instancias jurisdiccionales, los intereses de los consumidores, pero de acuerdo al artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y los numerales 578 y 579 del Código Federal de Procedimientos Civiles, “determinó que de su análisis se obtenía que el legislador estableció claramente que la acción que emprendiera la Procuraduría Federal del Consumidor, en el ejercicio de una acción, ya fuera para la tutela de pretensiones cuya titularidad atañe a una colectividad de personas, o bien, de pretensiones individuales de las cuales son titulares los miembros de un grupo de personas, pero **siempre que se promueva en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente, debía ejercerse y tramitarse necesariamente como acción colectiva en los términos del libro quinto del Código Federal de Procedimientos**

**Civile s.**”Afortunadamente este criterio no prevaleció en la resolución de la Primera Sala del máximo órgano jurisdiccional.

Expuesto lo anterior y puntualizando que la resolución emitida es una tesis aislada y por lo tanto, no tiene carácter obligatorio; es necesario legislar para que la Profeco tenga facultades expresas para acudir a instancias jurisdiccionales y administrativas para promover acciones diferentes a la reparación del daño por la vía civil en defensa de los intereses de los consumidores, y evitar con ello, que la parte demandada interponga recursos aduciendo falta de legitimación activa de la instancia encargada de representar los intereses de los consumidores con el único fin de dilatar el procedimiento.

Cuando los consumidores exigen calidad más que cantidad se necesita un respaldo institucional que el Estado debe otorgar por medio de leyes y mecanismos que protejan al ciudadano, sus intereses y derechos como consumidor.

En este sentido y con el objetivo de otorgar de forma expresa y precisa las facultades necesarias a la Procuraduría Federal del Consumidor para que esté legitimada para promover todas aquellas acciones que sean necesarias para proteger los intereses y derechos de los consumidores, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional y tomando como punto de referencia la interpretación realizada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se adiciona la fracción II y se recorren las subsecuentes y se reforma el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor para quedar de como sigue

**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

**I. (...)**

**II. Ley: Ley Federal de Protección al Consumidor.**

**III . Proveedor:** la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios

**IV. Secretaría:** la Secretaría de Economía, y

**V . Procuraduría:** la Procuraduría Federal del Consumidor.

**Artículo 26. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I, III y III, de la ley ,** cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho código.

## **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### Notas

1 López Montoya Elsy, La defensa de los derechos del consumidor desde una perspectiva internacional, sistema de universidad abierta, Facultad de Derecho, UNAM.

Disponible en  
[http://www.derecho.duad.unam.mx/amicuscursiae/descargas/junio09/DERECHOS\\_CONSUM\\_PERSPECT\\_I  
NTNAL.pdf](http://www.derecho.duad.unam.mx/amicuscursiae/descargas/junio09/DERECHOS_CONSUM_PERSPECT_I<br/>NTNAL.pdf)

2 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo 82. Será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

- Imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- Limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- Aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- Subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

3 Ovalle Favela José; Los Derechos Fundamentales y el Estado: La Protección al Consumidor; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/340/26.pdf>

4 Exposición de Motivos de la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.

Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6SDTtbLPnM2vVzdhO1aLIJeI85t56pMt164E2+EF/1aGc2c8Lq8VZRaGecjuCiPk+A==>

5 Adriana Labardini Inzunza, Acciones Colectivas en la Sociedad de Consumo, Al consumidor, A.C. México, 2010, p. 11.

6 *Semanario Judicial de la Federación*, Consumidor. El derecho a su protección tiene rango constitucional, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, pág. 1024

7 Artículo 24. La procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;

II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;

III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;

8                    4241/2013                    Amparo                    Directo                    en                    revisión.  
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=159485>

9 Ídem 2

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de marzo de 2017.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)