

I. LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

1. ANTECEDENTES

a) *Ley Federal de Protección al Consumidor de 22 de diciembre de 1975*¹

En esta ley se establecieron disposiciones de orden público para proteger a los consumidores, que son los que contratan, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios; excepto la prestación de servicios profesionales o servicios derivados de un contrato o relación laboral.²

Por otra parte, se consideraban como proveedores y sujetos a las disposiciones de la norma en comento, a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación

¹ Entró en vigor en toda la República el 5 de febrero de 1976, conforme al artículo primero transitorio de la misma.

² Artículos 1o. y 3o.

estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado que produzcan, distribuyan o comercialicen bienes o presten servicios a consumidores.³

La ley disponía la obligación para los proveedores de evitar el diseño de una publicidad que induzca al error, esencialmente en las características, componentes y propiedades de los productos o servicios anunciados.

Otro aspecto relevante es la inclusión de requisitos que debían contener las garantías de los productos, tanto nuevos como usados o reconstruidos, así como de los servicios ofrecidos, a fin de que el consumidor conociera de forma clara y veraz los términos y condiciones, así como los lugares para hacerlos valer.

Otro aspecto importante fue la regulación de las promociones y ofertas, entendiéndose las primeras como el ofrecimiento al público de bienes o servicios con el incentivo de proporcionar adicionalmente otro objeto o servicio de cualquier naturaleza, y por oferta, a su vez, el ofrecimiento al público de bienes o servicios, en iguales condiciones a las que prevalecen en el mercado, a precios rebajados o inferiores a los de éste.⁴

Esta Ley reguló las compraventas a plazo y la prestación de servicios con pago diferido, en la cual cabe resaltar la obligación del proveedor de dar a conocer el precio al contado del bien o servicio, los intereses y el monto sobre el que se generarían éstos. Al respecto, es importante señalar que la entonces Secretaría de Industria y Comercio estaba autorizada para fijar las

³ Artículo 2o.

⁴ Artículos 15 y 16.

tasas máximas de intereses, así como otros cargos al consumidor derivados de los contratos de crédito.⁵

También estableció lineamientos mínimos para las ventas a domicilio, es decir, las que se proponen a una persona física en el lugar donde habita en forma permanente o transitoria o donde trabaja.⁶

Incorporó la acción del consumidor para pedir la rescisión del contrato o la reducción del precio pagado, y la indemnización por daños y perjuicios en caso de defectos o vicios ocultos en el bien adquirido que impidan o disminuyan el uso al cual sea normalmente destinado, teniendo que ejercerse este derecho dentro de un plazo de seis meses a partir de la entrega del bien.

En este mismo sentido, la ley señaló como supuestos en los que el consumidor podía solicitar, además de la indemnización por daños y perjuicios, la reparación gratuita, la reposición del bien o la devolución de la cantidad pagada, cuando: los productos no cumplieran con las normas de calidad obligatorias o especificaciones correspondientes; los materiales o ingredientes no concuerden con las especificaciones mencionadas en su venta; en el caso de metales preciosos, cuando no correspondan a la calidad que ostenten; o bien cuando se acredite la deficiencia en la calidad del producto usado en condiciones normales y dentro del periodo de la garantía respectiva; igualmente por deficiencias principalmente en su fabricación, elaboración o condiciones sanitarias, de manera que resultare inapropiado el

⁵ Artículos 20 a 29.

⁶ Artículos 46 a 49.

uso para el que fue hecho y, en fin, cuando no se cumplieran las especificaciones convenidas entre proveedor y consumidor.⁷

La acción de reclamación en los supuestos arriba mencionados debía realizarse por el consumidor ante el proveedor en un plazo de dos meses o el que estipulara la garantía, es decir, el que fuera mayor, contado a partir de la fecha en que se hubiera recibido el producto. El vendedor o fabricante, en su caso, debería satisfacer la reclamación dentro de los 30 días siguientes.⁸

Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) para proteger y promover los derechos de los consumidores. Al efecto, se establecen delegaciones en cada entidad federativa.

La Profeco contaba con las facultades siguientes: representar los intereses de los consumidores, ejerciendo las acciones, recursos o trámites que procedan; representar colectivamente a los consumidores ante organismos privados y proveedores de bienes o prestadores de servicios; también representar a los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales cuando la solución del caso concreto pudiera trascender a los intereses colectivos; estudiar y proponer medidas protectoras de los derechos del consumidor y brindarle asesoría gratuita; denunciar las violaciones a precios, medidas, peso y otras características de los productos y servicios, así como las prácticas monopólicas; fungir como amigable componedor para conciliar diferencias entre proveedores y consumidores; denunciar los hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito.

⁷ Artículo 33.

⁸ Artículo 34.

El titular de la Profeco debía tener título de licenciado en derecho, mexicano por nacimiento y designado por el Presidente de la República.

En relación con los contratos de adhesión, la Profeco debía vigilar que las condiciones establecidas en los mismos, a cargo de los consumidores, no fueran desproporcionadas o inequitativas. Esta obligación también la tenía respecto de cualquier contrato en el que el consumidor no pueda discutir y, en su caso, modificar su clausulado. Si estos contratos no tenían que ser aprobados por autoridad alguna, la Profeco, en representación del interés colectivo, gestionaría ante los proveedores respectivos la modificación del clausulado para hacerlo equitativo. Resulta importante señalar que en este ordenamiento se estableció que los contratos de adhesión y los denominados "de machote", debían estar íntegramente redactados en idioma español y con caracteres legibles a simple vista o, de lo contrario, serían anulados.

En este ordenamiento también se creó el Instituto Nacional del Consumidor, el cual tenía entre sus funciones informar y capacitar a los consumidores; orientarlos para racionalizar su poder de compra y darles a conocer prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses; recopilar, procesar y difundir la información objetiva de los productos y servicios ofrecidos por los proveedores; realizar investigaciones de consumo, así como promover e instrumentar programas educativos para orientar al consumidor.⁹

⁹ Artículos 67 al 73.

Es importante mencionar que ante el incumplimiento de sus disposiciones la misma ley establecía sanciones que podían consistir en multa, clausura temporal del establecimiento, arresto administrativo y/o la cancelación o revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización.¹⁰

Por último, este ordenamiento establecía la posibilidad de recurrir las resoluciones mediante la interposición del recurso de revisión administrativa, el cual suspendía la ejecución de la resolución impugnada cuando se tratara de multas, siempre que se garantizara su importe; en los demás casos, la suspensión se otorgaba reuniendo los requisitos establecidos en la propia ley.¹¹

b) Artículo 28 de la Constitución Federal

El 7 de diciembre de 1982, fue presentada al Congreso de la Unión una iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, con la finalidad de adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en sus artículos 25, 26, 27 y 28. Esta iniciativa se refería a la rectoría del Estado y la economía mixta; establecía un sistema de planeación democrática del desarrollo; fijaba bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria; la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

¹⁰ Artículos 53, 54, 86 y 88.

¹¹ Artículo 98.

En la exposición de motivos se estableció que con la reforma se podría dotar al Estado Mexicano de las bases constitucionales para la modernización de la legislación de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo; de los estatutos reguladores del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología, también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la participación y gestión del Estado en la economía nacional; así como la legislación sobre regulación del abasto y los precios, y la organización y defensa de los consumidores.

En este sentido, se propuso introducir el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores. Con ello, se buscó establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos los casos que resultaren perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores, resultan perjudicados por tales prácticas.

También se mencionó la necesidad de establecer las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas con la consecuente alza de los precios. Por último, se menciona la importancia de elevar a rango constitucional la protección de los consumidores propiciando su organización.

Así, el 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la forma siguiente:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

En el párrafo tercero se observa el reconocimiento a nivel constitucional de la protección de los consumidores.

2. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El 26 de noviembre de 1992 fue presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa del Titular del Ejecutivo Federal para una nueva ley de protección al consumidor, en cuya exposición de motivos señalaba que el Estado está obligado a modificar su propio marco jurídico, a fin de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en posibilidades de integrarse en una sociedad.

Además, se manifestó que la expansión de la actividad productiva, así como de los procesos de desregulación y apertura de la economía, tienen un impacto directo sobre las relaciones de consumo, que se manifiesta en el mercado y, por ello mismo, en la necesidad de ordenarlo.

Por lo anterior, con una nueva regulación se buscaba promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país.

Aunado a ello, se propuso fusionar el Instituto Nacional del Consumidor con la Procuraduría Federal del Consumidor para fortalecer la presencia de esta última en la sociedad y que su funcionamiento fuera de mayor eficacia y oportunidad. Con esto se impulsaba un organismo dinámico y flexible.

Con esta motivación expresa del titular del Ejecutivo Federal, se publicó la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.¹²

El ordenamiento se encuentra dividido en 15 capítulos y 143 artículos. Tiene por objeto promover y proteger, como se ha mencionado, los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; para conseguirlo establece 10 principios básicos,¹³ que son:

I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II. 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;

III. 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;

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992 y cuya última modificación a la fecha de edición de la presente obra es del 9 de abril de 2012.

¹³ La ley los establece como principios pero en realidad se refieren a derechos del consumidor, los cuales tienen su origen en la Carta Europea de Protección a los Consumidores de 1973, el Programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información a los consumidores de 14 de abril de 1975 y las Directrices para la protección al consumidor, establecidas en la resolución 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 9 de abril de 1985. Véase: OVALLE FAVELA, José, *Derechos de los consumidores*, Oxford University Press, México, 2008, p.6, y PÉREZ VALERA, Víctor M., "Deontología de los Derechos y deberes del consumidor", en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 37, México, 2007 pp. 63 y ss.

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;

VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;

VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;

IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento; y

X. La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas.¹⁴

Los últimos 3 principios fueron adicionados el 19 de agosto de 2010.

¹⁴ Artículo 1o.

Esta ley define como consumidor a toda persona física o moral que adquiera, realice o disfrute como destinatario final bienes, productos o servicios; así como a las que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, en los términos y con las limitantes que la propia ley señala.

Por otra parte, considera proveedor a toda persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

Esta ley rige a los proveedores y consumidores, excepto por los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los de tipo profesional que no tengan naturaleza mercantil y los realizados por las sociedades de información crediticia; además de los servicios regulados por las leyes financieras prestados por las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el Retiro o de cualquier órgano de regulación, de supervisión o de protección y defensa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los derechos y obligaciones establecidos en la ley prescriben en un año, salvo en el caso de afectaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que es de diez años.

En esta ley se establecen como obligaciones de los proveedores informar y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades y calidades, así como los plazos, modalidades o reservacio-

nes ofrecidas o convenidas respecto del bien o servicio;¹⁵ esto es, respetar y cumplir las obligaciones que asuma con otros sujetos. Asimismo, los precios deben ser visibles y se deben respetar los que estén sujetos a control de las autoridades.

También es obligación del proveedor entregar factura, recibo o comprobante al consumidor por el bien o servicio prestado; cuando el pago se realice mediante tarjeta de crédito o débito, el cargo se realizará hasta la entrega del bien o servicio, a menos que el consumidor manifieste en forma expresa su consentimiento para el cargo en su cuenta bancaria o de crédito con entrega del bien o servicio en fecha diversa.

En la norma se establece la responsabilidad administrativa, tanto directa como solidaria, de los proveedores por actos propios o de sus colaboradores o todo tipo de personal auxiliar que les presten servicios cuando atenten contra los derechos del consumidor.¹⁶

Además señala los requisitos que deben cumplir los proveedores al realizar la publicidad de sus productos o servicios, la información en español que deben contener los productos, tanto nacionales como importados, así como las advertencias que deben establecerse sobre restricciones en el uso de bienes y servicios, en productos usados, reconstruidos o peligrosos; de igual forma dispone que sólo se podrán usar las leyendas "garantizado", "garantía" u otra equivalente, siempre y cuando indique la forma en que el consumidor puede hacerla efectiva.

¹⁵ Artículo 7o.

¹⁶ Artículo 9o.

Por otra parte, es importante señalar que este ordenamiento reconoce el derecho a la privacidad de los consumidores, así como las bases para el manejo de la información con que cuentan los proveedores. De igual forma establece la prohibición de que los proveedores se coludan para restringir la información que se pueda dar a los consumidores.

Se regulan las promociones y ofertas, entendiendo por las primeras los casos en que se ofrecen bienes o servicios con una adición a su presentación normal ya sea por su contenido, otro producto o servicio, así como la participación en sorteos o concursos; por su parte, la oferta se refiere al ofrecimiento de menor precio al normal de un producto o servicio. En ambos casos se establecen los requisitos que deben cumplir los anuncios.

Por otro lado, se regulan las ventas realizadas a domicilio, mediatas o indirectas, es decir, efectuadas fuera del local comercial y/o por medios a distancia como teléfono o correo.

Respecto de la prestación de servicios, se obliga al proveedor a tener a la vista la tarifa por el servicio, no discriminar a los consumidores, presentar un presupuesto previo, utilizar refacciones nuevas y expedir factura por los servicios prestados. También se regula el servicio de tiempo compartido.

Además, dispone lo relativo a los contratos de adhesión, que son los elaborados unilateralmente por el proveedor para asentar en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio; debe estar escrito en idioma español y ser legible a simple vista, sin que deba disponer condiciones desproporcionadas u obligaciones inequitativas o abusivas. Sólo los contratos de adhesión

señalados en normas oficiales mexicanas están sujetos a registro previo ante la Profeco.

También establece diversos procedimientos para resolver las reclamaciones que se presenten ante la Profeco, que son: procedimiento conciliatorio y procedimiento arbitral. Por otra parte, señala un procedimiento por violaciones a la ley, así como la posibilidad de recurrir las resoluciones mediante el recurso de revisión y un catálogo de sanciones por infracciones a la norma.

Las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley son la Secretaría de Economía y la Profeco.

La Secretaría de Economía determina la política de protección al consumidor y está facultada para expedir normas oficiales mexicanas y otro tipo de normas respecto de:

- La información obligatoria de los productos y la forma en que debe presentarse en los envases, empaques o publicidad, así como los instructivos y advertencias para su uso y conservación.
- La tolerancia respecto al peso y contenido de los productos, así como a la distribución y manejo de gas L. P.
- La información que deben contener las garantías.
- Los requisitos que deben cumplir los sistemas y prácticas de comercialización.
- Los productos que deberán observar requisitos especiales relativos al precio de venta al público y la forma en que deben exhibirse, mostrarse.
- Los modelos de contratos de adhesión que deban inscribirse.

- Características de productos, procesos o prácticas industriales, comerciales o de servicios que requieran ser normalizados.

La Profeco es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Realiza funciones de autoridad administrativa y tiene como finalidad promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Este organismo está conformado por 38 delegaciones, 4 en el Distrito Federal, 4 en el Estado de México y una en cada entidad federativa restante, así como 13 subdelegaciones para atender los servicios al consumidor; además cuenta con unidades de servicio distribuidas en todo el territorio nacional, en las que sólo se reciben quejas y se brinda orientación al consumidor.¹⁷

Esta institución tiene como objetivos:

- Proteger y promover los derechos del consumidor.
- Fomentar una cultura de consumo inteligente.
- Procurar la equidad en las relaciones de consumo.
- Procurar la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.
- Eficientar el desempeño institucional.

Así, la Profeco busca prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo; fortalecer el poder de los consu-

¹⁷ <http://www.profeco.gob.mx/delegaciones/delegaciones.asp> (Fecha consulta: 8/sept./2012).

midores brindándoles información y asesoría; desarrollar proveedores conscientes e informados para que ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones con los consumidores; incidir en la política regulatoria y mantener actualizado el marco jurídico que tenga impacto en las relaciones de consumo; propiciar y vigilar el cumplimiento de la normatividad por los proveedores y procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores.

Además, y de manera relevante, entre las atribuciones de la Profeco se encuentra la de representar individualmente o en grupo a los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, así como ante los proveedores;¹⁸ el supuesto de representar a varios consumidores es conocido como acción de grupo y se encontraba regulado en el anterior artículo 26, que señalaba:

ARTÍCULO 26. La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten:

I. Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados; o

¹⁸ Artículo 24, fracción III.

II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercerán previo análisis de su procedencia.¹⁹

Actualmente, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de agosto de 2011, al artículo 26, se sustituyó la acción de grupo por la denominada acción colectiva, que se encuentra regulada en el Libro Quinto, artículos 578 al 626, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar de la forma siguiente:

ARTÍCULO 26. 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.

La interpretación de este artículo, anterior a la reforma, fue motivo del análisis realizado por la Primera Sala del Máximo Tribunal, al resolver los amparos en revisión 14/2009 y 15/2009, los cuales se analizan en los siguientes apartados.

¹⁹ Texto anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2011.