

# LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

JOSÉ OVALLE FAVELA

SUMARIO: I. *Objeto de la Ley.* II. *Principios o derechos básicos.* III. *Sujetos de la Ley.* IV. *Competencia.* V. *Información sobre consumidores.* VI. *Atribuciones de la Procuraduría.* VII. *Consejo consultivo para la protección al consumidor.* VIII. *Ventas a domicilio, mediatas o indirectas.* IX. *Contratos de adhesión.* X. *Procedimientos.* XI. *Recursos de revisión.*

La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigor al día siguiente. En su artículo 2º transitorio abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de diciembre de 1975.

Cerca de diecisiete años de vigencia y experiencia de la anterior Ley hicieron que se consolidara y arraigara la Procuraduría Federal del Consumidor, como la institución fundamental encargada de la promoción y protección de los derechos e intereses de los consumidores. Me voy a referir a las principales modificaciones que se advierten en el texto de la nueva Ley.

## I. OBJETO DE LA LEY

En el artículo 1º se señala que el objeto de esta Ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. La equidad es entendida en el sentido aristotélico de aplicación justa de la ley en el caso concreto, como una forma específica de la justicia. La seguridad jurídica, por su parte, consiste en dar certeza, certidumbre conforme al orden jurídico, a las relaciones entre proveedores y consumidores.

## II. PRINCIPIOS O DERECHOS BÁSICOS

En el mismo artículo 1° se enuncia como principios básicos los que el artículo 6° de la Ley Federal 8,078 de 11 de septiembre de 1990 del Brasil, denomina "derechos básicos del consumidor":

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

II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de 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 represente;

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, administrativa y técnica a los consumidores;

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

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.

Los derechos previstos en la Ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de los reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales del derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

Es claro que estos principios o derechos básicos del consumidor traen aparejados, cada uno, la respectiva obligación a cargo del proveedor, o el deber a cargo de la autoridad competente.

## III. SUJETOS DE LA LEY

Por otro lado, en el artículo 2°, fracción I, se delimita el concepto de consumidor para los efectos de la Ley: "la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios". Este concepto de consumidor comprende exclusiva-

mente al consumidor final no así al consumidor intermedio. Para mayor claridad, el mismo artículo 2º, fracción I, advierte: "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".

El proveedor queda definido como "la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios". Esta definición recoge sustancialmente el contenido de los artículos 2º y 3º de la Ley abrogada.

#### IV. COMPETENCIA

En el artículo 3º se distribuye la competencia para aplicar la nueva Ley entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la que se encarga la expedición de las normas oficiales mexicanas previstas en la propia Ley, y la Procuraduría Federal del Consumidor, a la que se atribuye vigilar el cumplimiento de la Ley y sancionar su incumplimiento. En la nueva Ley la autoridad competente para imponer las sanciones previstas en la misma es sólo la Procuraduría Federal del Consumidor; ya no hay la doble competencia que la Ley anterior atribuye a la Secretaría y a la Procuraduría en esta materia.

En el artículo 5º se exceptúan de las disposiciones de la Ley, por una parte, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil; y por la otra, los servicios que presten las instituciones y organizaciones sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

#### V. INFORMACIÓN SOBRE CONSUMIDORES

En los artículos 16, 17 y 18 se establecen disposiciones sobre las empresas dedicadas a la investigación de crédito o a la recopilación de información sobre consumidores con fines mercadotécnicos. En ellas se establece la obligación de dichas empresas de informar gratuitamente a cualquier persona que lo solicite si mantienen información acerca de ellas; de existir ésta, el deber de ponerla a disposición del solicitante y hacer de su conocimiento la información que han compartido con terceros. También se prevé el derecho de los consumidores a no ser

molestados en su domicilio o en su lugar de trabajo por proveedores o agencias de investigación de crédito. Y, por último, se prohíbe a las empresas utilizar la información con fines diferentes a los crediticios o mercadotécnicos.

## VI. ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA

La Ley otorga nuevas atribuciones a la Procuraduría Federal del Consumidor, algunas de las cuales correspondían al Instituto Nacional del Consumidor, organismo descentralizado que se extingue por fusión, de acuerdo con lo que señalan los artículos 2º, 3º y 4º transitorios de la nueva Ley. Dichas atribuciones se encuentran prevista en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 24.

Pero además de estas atribuciones, el propio artículo 24 confiere a la Procuraduría las siguientes nuevas funciones:

1. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (fracción X);
2. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la Ley (fracción XI),
3. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores (fracción XII).

Otras dos importantes atribuciones de la Procuraduría se consignan fuera del artículo 24.

Por otro lado, el artículo 26 atribuye a la Procuraduría legitimación personal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores. Si bien es cierto que la fracción I sujeta al ejercicio de las acciones de grupo al otorgamiento de previo mandato —contra lo que ocurre con este tipo de acciones en el derecho comparado—, el artículo 106 de la propia Ley simplifica la forma del mandato, pues señala que basta que se otorgue en carta-poder firmada ante dos testigos. Con todo, se trata del inicio de las acciones de grupo, cuyo ejercicio por la Procuraduría deberá tender a lograr el cumplimiento de la Ley y a obtener su objeto primordial, la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Por otro lado, el artículo 35 faculta a la Procuraduría para:

- I. Ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de la Ley;
- II. Ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que se estime suficiente, y
- III. Imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la Ley.

El último párrafo del artículo 35 dispone lo siguiente: "En la imposición de las anteriores sanciones deberá concederse al infractor la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 123 de este ordenamiento".

Es claro que la suspensión de la publicidad no es, por sí misma, una sanción, sino una medida preventiva que tienen por objeto impedir que se continúe difundiendo publicidad violatoria de la Ley.

Además de las anteriores atribuciones, en el artículo 44 se faculta a la Procuraduría para hacer referencia a productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones técnicas y objetivas, a efecto de orientar y proteger el interés de los consumidores y publicar dichos resultados para conocimiento de éstos.

## VII. CONSEJO CONSULTIVO PARA LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El artículo 31 establece, como auxiliar de las autoridades, un consejo consultivo para la protección al consumidor, al que le asigna las siguientes funciones:

- I. Asesorar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretendan expedir en los supuestos a que se refiere la Ley;
- II. Opinar sobre problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secretaría y a la Procuraduría, y
- III. Las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del secretario de Comercio y Fomento Industrial.

El consejo consultivo estará integrado por un representante de la Secretaría, por otro de la Procuraduría, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores, designados por acuerdo del secretario de Comercio y Fomento Industrial, de entre las

entidades legalmente reconocidas. El secretario designará al presidente del consejo.

El consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculados con el tema de la sesión.

### VIII. VENTAS A DOMICILIO, MEDIATAS O INDIRECTAS

En el capítulo V de la Ley se amplía la protección del régimen de ventas a domicilio, a todas las operaciones que se propongan o lleven a cabo fuera del local o establecimiento del proveedor, incluidos el arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios.

En otras ventas, se hace referencia a aquellas que se puedan llevar a cabo por teléfono, televisión, servicio de correo o mensajería, y en general, a aquellas en que no exista trato directo con el comprador (artículo 53).

Las compras a domicilio, mediatas o indirectas, se perfeccionan a los cinco días hábiles contados a partir de la entrega del bien o de la firma del contrato, lo último que suceda (artículo 56).

### IX. CONTRATOS DE ADHESIÓN

En relación con los contratos de adhesión debemos recordar que el artículo 1º, fracción VIII, establece como principio o derecho básico en las relaciones de consumo, la protección contra métodos comerciales coercitivos o desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios. Este derecho básico genera el deber de la Procuraduría Federal del Consumidor, de combatir por los medios legales dichos métodos, prácticas y cláusulas. Asimismo, la fracción II del mismo precepto impone a la Procuraduría la función de proporcionar 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 artículo 19, fracción VII, faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para expedir normas oficiales mexicanas sobre los términos y condiciones a que deberán ajustarse los modelos de contratos de adhesión que requieran de inscripción en los términos de la ley. A su vez, el artículo 86 establece que la Secretaría, mediante normas oficiales mexicanas, podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestacio-

nes desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento.

Para el caso de los contratos de adhesión que requieran de registro previo ante la Procuraduría, el artículo 87 señala que la Procuraduría se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de la ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. En el supuesto de que la Procuraduría no emita la resolución dentro de este plazo, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos.

De acuerdo con lo anterior, la competencia de la Procuraduría para conocer y registrar los contratos de adhesión queda sujeta a la condición de que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial señale, mediante normas oficiales mexicanas, cuáles contratos de adhesión requieren registro previo, e indique los términos y condiciones a que deberán sujetarse los modelos de dichos contratos de adhesión.

Sin embargo, el artículo 88 prevé que los interesados podrán inscribir voluntariamente sus modelos de contrato de adhesión aunque no requieran registro previo, siempre y cuando la Procuraduría estime que sus efectos no lesionan el interés de los consumidores y que su texto se apega a lo dispuesto por la Ley.

Estimo que, por la experiencia y el prestigio de la Procuraduría Federal del Consumidor, los proveedores continuarán presentando voluntariamente sus modelos de contratos de adhesión, con la finalidad de que los consumidores tengan la confianza que les proporciona el hecho de que el contrato haya sido aprobado e inscrito por la Procuraduría.

Pero aparte del control administrativo que pueda ejercer la Procuraduría Federal del Consumidor, hay que agregar ahora el control legislativo que contiene el artículo 90, el cual resulta de gran importancia. De acuerdo con este precepto, no serán válidas y se tendrán por no puestas las siguientes cláusulas de los contratos de adhesión:

I. Los que permitan al proveedor modificar unilateralmente el contenido del contrato o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones. Esta disposición recoge de los principios fundamentales que rigen los contratos; el de que la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse el arbitrio de uno de los contratantes (artículo 1797 del Código Civil para el Distrito Federal).

II. Las que liberen al proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el consumidor incumpla el contrato.

III. Las que trasladen al consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad civil del proveedor. Esta disposición trata de evitar una práctica comercial que consiste en que el proveedor lleva a cabo sus contrataciones por medio de intermediarios que no ofrecen o no cumplen las garantías establecidas en favor del consumidor. Será necesario analizar cuidadosamente estos contratos para determinar quién es el proveedor y, por tanto, el responsable de cumplir los términos del contrato.

IV. Las que prevengan términos de prescripción inferiores a los legales.

V. Las que prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el proveedor. Esta fracción es muy importante, porque invalida todas aquellas estipulaciones que condicionen de algún modelo el ejercicio de las acciones que correspondan al consumidor contra el proveedor.

VI. Las que obliguen al consumidor a renunciar a la protección de la Ley. Esta disposición es congruente con el contenido del primer párrafo del artículo 1º que establece que las disposiciones de la Ley son irrenunciables.

VII. Las que sometan al consumidor a la competencia de tribunales extranjeros. No son pocas las ocasiones en que los proveedores, sobre todo cuando son empresas subsidiarias de personas jurídicas extranjeras, han tratado de incluir cláusulas para someter a los consumidores a los tribunales extranjeros. No han sido aprobadas porque su contenido implica claramente una denegación de justicia en perjuicio de los consumidores nacionales. Ahora esta fracción establece la nulidad de dichas cláusulas.

En el artículo 85 se señala la definición del contrato de adhesión, recogiendo el contenido de los artículos 63 y 64 de la Ley anterior.

## X. PROCEDIMIENTOS

En el capítulo XIII de la nueva Ley se regulan los diversos procedimientos que se sustancian ante la Procuraduría Federal del Consumidor. En la sección primera se incluyen las disposiciones comunes a dichos procedimientos. De esta sección podemos destacar el artículo 100 que otorga al consumidor la opción de presentar su reclamación en la delegación que se encuentre en cualquiera de los siguientes lugares: 1) en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; 2) en el domicilio del reclamante, o 3) en el del proveedor.

En el artículo 104 se enumeran los supuestos en que la notificación deberá hacerse personalmente. Se aclara que las notificaciones personales deberán realizarse por notificado o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la Ley.

En el artículo 105 se señalan los supuestos a partir de los cuales se cuenta el plazo de seis meses para presentar la reclamación; y se aclara que tratándose de bienes inmuebles, el plazo será de un año.

El artículo 106 establece los supuestos en los cuales las partes podrán promover el pago por medio de consignación ante la Procuraduría Federal del Consumidor. En el artículo 109 se dispone que para acreditar la personalidad (en sentido estricto, la personería o la representación con que se actúe) en los trámites ante la Procuraduría, bastará carta-poder firmada ante dos testigos, cuando se trate de personas físicas, pero cuando se actúe a nombre de personas morales se requerirá poder notarial.

En el artículo 110 se ratifica que los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo a elección del interesado.

En las secciones posteriores, la Ley regula en forma separada los siguientes procedimientos: 1) el procedimiento conciliatorio; 2) el procedimiento arbitral 3) el procedimiento por infracciones a la Ley.

Por lo que se refiere al primer procedimiento, se prevé que la Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor. Este plazo mínimo tiene por objeto que el proveedor cuente con una oportunidad razonable para rendir el informe relacionado con los hechos y pueda llegar a una conciliación satisfactoria para ambas partes (artículo 111).

Asimismo, para evitar la prolongación de audiencias sin resultados efectivos, se prevé que sólo en caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda el informe relacionado con los hechos, se citará a una segunda audiencia y si no asiste, se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante. Se trata de una presunción legal que, como el lógico, se refiere exclusivamente a las hechos expresados en la reclamación; y de una presunción legal relativa (o *juris tantum*) que permite al pro-

veedor ofrecer prueba en contrario, en caso de que la reclamación se plantee en un proceso ante los tribunales ordinarios (artículo 112).

Se precisa que la audiencia el conciliador deberá exponer 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. Para tal efecto, el conciliador presentará a las partes una o varias opciones de solución (artículo 113).

En el artículo 115 se establece que los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno. Normalmente los acuerdos del conciliador serán de trámite, porque su función preponderante es la de tratar que las partes lleguen a la conciliación. Para determinar qué acuerdos del conciliador pueden ser impugnables, podría tomarse en cuenta que para que un acto pueda ser impugnable, se requiere como condición necesaria que se trate de un acto de autoridad; es decir de un acto que tenga las características de ser unilateral, imperativo y coercible.

Por lo que se refiere al procedimiento arbitral, se recogen las disposiciones de la anterior Ley, que distinguan entre el arbitraje de equidad o amigable composición (artículo 119) y el arbitraje de estricto derecho (artículo 120). Para este último se prevé la aplicación supletoria del Código de Comercio, el cual fue reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de enero de 1989, para regular precisamente el arbitraje.

El procedimiento por infracciones a la Ley es el que debe seguir la Procuraduría para imposición de las sanciones. El procedimiento se inicia con la notificación al presunto infractor, de los hechos motivo del procedimiento y con el otorgamiento de un plazo de 10 días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

El segundo párrafo del artículo 123 expresa lo siguiente: "Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará el presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes". Como los alegatos no son sino argumentaciones sobre las pruebas practicadas (antiguamente se llamaban "alegatos de bien probado"), es claro que si no se aportaron pruebas no será necesario conceder este plazo de dos días hábiles y la Procuraduría podrá emitir su resolución.

A través de este procedimiento, como lo hemos dicho, se podrán aplicar las sanciones previstas en los artículos 126, 127, 128 y 129 de la Ley. En estos preceptos se prevén como sanciones: 1) la multa cuyo monto varía según el tipo de infracción, pero que puede llegar al

equivalente de dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y se puede duplicar en caso de reincidencia; 2) la clausura del establecimiento hasta por quince días, que también se puede duplicar en caso de reincidencia, y 3) el arresto administrativo hasta por 36 horas.

Por último, cabe aclarar que el procedimiento por infracciones a la Ley, cuando se trate de alimentos básicos sujetos a precios máximos, se reduce a una previa notificación al presunto infractor, concediéndole un plazo de veinticuatro horas para que manifieste lo que a su derecho convenga (artículo 128, segundo párrafo).

## XI. RECURSO DE REVISIÓN

La nueva ley regula el recurso administrativo de revisión en términos muy similares a la ley anterior. El artículo 136 dispone que el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación.

El artículo 140 señala los supuestos en que el recurso de revisión será improcedente, que anteriormente el artículo 96 establecía como hipótesis en que el recurso se tendría por no interpuesto. Es más acertado hablar de improcedencia del recurso, que de tenerlo por no interpuesto. En los tres supuestos el recurso de revisión sí ha sido interpuesto, lo que ocurre es que se presenta una causa que lo hace improcedente.

Podemos concluir afirmando que la nueva Ley no es sino un instrumento para tratar de lograr la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Sus disposiciones deberán ser interpretadas tomando en cuenta este objetivo y los principios o derechos básicos consignados en el artículo 1º. La experiencia deberá señalar los nuevos caminos por donde deberán avanzar el derecho de protección al consumidor.