

LAS ACCIONES PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN MÉXICO

José OVALLE FAVELA*

SUMARIO: I. *El reconocimiento de los derechos de los consumidores*. II. *Los derechos en la Ley Federal de Protección al Consumidor*. III. *Las acciones colectivas y de grupo*.

I. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Ha sido a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se empezaron a reconocer los derechos de los consumidores, como consecuencia de los movimientos y protestas de los mismos (*consumerism*).

Desde la primera mitad del siglo XX se manifestaron los primeros movimientos de los consumidores, que reclamaron nuevas regulaciones sobre cuestiones específicas, particularmente en los Estados Unidos de América.¹ El movimiento inicial se desarrolló en el primer decenio del siglo XX y fue provocado, entre otros factores, por el aumento de los precios, los escritos polémicos de Upton Sinclair y los escándalos relativos a las sustancias farmacéuticas. Este movimiento culminó con la aprobación de la *Pure Food and Drug Act* de 1906 (Ley sobre la Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas), del *Meat Inspection Act* del mismo año (Ley sobre Inspección de Carne) y con la creación, en 1914, de la *Federal Trade Commission* (Comisión Federal para el Comercio).

La segunda protesta de los consumidores tuvo lugar sobre la mitad del decenio de los treinta y fue motivada por el desmesurado incremento de los precios al consumidor en plena depresión económica, el escándalo de la sulfanilamida y la huelga de las amas de casa en Detroit. Culminó con las

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor en el Departamento de Derecho del ITAM, e integrante de la Junta Directiva del Instituto Federal de la Defensoría Pública. Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

¹ La exposición del desarrollo de los movimientos de los consumidores, se basa sustancialmente en la excelente obra de Guido Alpa, *Il diritto dei consumatori*, Laterza, Bari, 1995, pp. 3 y 4.

reformas para fortalecer la *Pure Food and Drug Act* y con la ampliación de los poderes normativos de la Comisión Federal para el Comercio, a fin de combatir las actividades y las prácticas ilícitas o fraudulentas.

Por último, el tercer movimiento de los consumidores se inició a la mitad del decenio de los sesenta y es el resultado de una compleja convergencia de circunstancias, de las cuales una de las más importantes es el contraste entre las prácticas habituales del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores. Los orígenes de este movimiento se hacen remontar a diversos factores, entre los que se mencionan a Ralph Nader, el escándalo de la talidomida, el aumento de los precios y la acción de los medios masivos de comunicación.

El 15 marzo de 1962, el presidente John F. Kennedy saludó el establecimiento de una legislación susceptible de asegurar el pleno ejercicio de los derechos de los consumidores: el derecho a la seguridad, a ser escuchado, a ser informado y a elegir libremente.² El presidente Kennedy propuso el *derecho a ser informado*, como un derecho fundamental de los consumidores, el cual ha sido la base para muchas batallas en defensa de los intereses de los consumidores. Las cuestiones que se han debatido sobre este tema comprenden, entre otros aspectos, el derecho a conocer el verdadero costo de los intereses en las operaciones a crédito; el costo real por unidad de productos de diversas marcas en competencia; los ingredientes fundamentales de un producto; las cualidades nutritivas de los productos alimenticios, las fechas de su elaboración, así como sus respectivas fechas de caducidad, etcétera.³

En el decenio de los sesenta el movimiento de los consumidores se extendió también a los países europeos. Surgieron asociaciones privadas de consumidores; se imprimieron revistas y artículos en defensa de los consumidores; aparecieron las primeras transmisiones radiofónicas y televisivas dedicadas a la información y educación de los consumidores; se realizaron congresos, mesas redondas, debates sobre la posición del consumidor y sus derechos, y, en fin, se crearon organismos administrativos para la tutela de los intereses de los consumidores en Francia, Inglaterra, Suecia y Holanda.⁴

En 1973 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa aprobó de la Carta Europea de Protección de los Consumidores. Esta Carta reconoció

² Cfr. Calais-Auloy, Jean y Steinmetz, Frank, *Droit de la consommation*, 5a. ed., París, Dalloz, 2000, p. 2, y Gómez Calero, Juan, *Los derechos de los consumidores y usuarios*, Madrid, Dykinson, 1994, p. 24.

³ Alpa, *op. cit.*, p. 5

⁴ *Ibidem*, p. 6.

cuatro derechos fundamentales: *a)* el derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores; *b)* el derecho a la reparación del daño que resienta el consumidor por la circulación de productos defectuosos, o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos; *c)* el derecho a la información y a la educación, y *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. La Carta fue el primer documento que reconoció los derechos de los consumidores; fue el modelo que guiaría a los ordenamientos de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, actualmente Unión Europea, aunque también lo haría con otros ordenamientos.

El 14 de abril de 1975 el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información a los Consumidores, que reordenó en forma sistemática todas las iniciativas para la tutela del consumidor. En el Programa se reconocieron los siguientes cinco derechos fundamentales del consumidor: *a)* el derecho a la protección de la salud y la seguridad; *b)* el derecho a la protección de los intereses económicos; *c)* el derecho a la reparación de los daños; *d)* el derecho a la información y a la educación, y *e)* el derecho a la representación (derecho a ser escuchado).⁵

Estos cinco derechos fundamentales fueron confirmados por un segundo Programa de una Política de Protección e Información de los Consumidores, adoptado por el Consejo de las Comunidades Europeas el 19 de mayo de 1981.⁶ Los fundamentos jurídicos de la política de protección a los consumidores fueron incorporados al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en virtud de lo estipulado en el punto 17 del artículo G del Tratado sobre la Unión Europea, firmado en Maastricht, Holanda, el 7 de febrero de 1992. La reforma incorporó al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el título XI, con el epígrafe “Protección de los consumidores”, el cual comprende el artículo 129 A (este título pasó a ser el XIV y el artículo ahora es el 153, en virtud de la reordenación estipulada en el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1o. de mayo de 1999).⁷

⁵ *Ibidem*, pp. 24-26. El texto, tanto de la resolución del 14 de abril de 1975 como del programa, fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 092, del 25 de abril de 1975, el cual puede consultarse en <http://europa.eu.int>.

⁶ Cfr. Louis Cartou, *L'Union européenne*, París, Dalloz, 1994, pp. 415 y 417.

⁷ *Ibidem*, p. 417, y Alpa, *op. cit.*, p. 30. El artículo 129 A del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, adicionado conforme al Tratado de Maastrich (actualmente artículo 153, en virtud del Tratado de Amsterdam), dispone lo siguiente:

El 29 de octubre de 2004 los jefes de Estado de los países miembros de la Unión Europea firmaron, en Roma, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuya entrada en vigor quedó sujeta a los procedimientos de ratificación constitucional de cada uno de los Estados miembros. Este Tratado no entró en vigor en virtud de que en los referendos llevados a cabo en Francia y los Países Bajos aquél no fue aprobado. En su lugar, los jefes de Estado de los 27 países miembros firmaron en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, el Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. En este último se conservó el título XIV, *Protección de los consumidores*, y sólo se cambió la numeración del artículo 153, que ahora pasó a ser el 169. El Tratado de Lisboa, como se le conoce oficialmente, quedó sujeto también a la ratificación de los Estados miembros.⁸

Por otra parte, como resultado de las gestiones que realizó la *International Organization of Consumer Unions (IOCU*, que después se convertiría en la *Consumers International*), la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 9 de abril de 1985 la resolución 39/248, que establece las Directrices para la Protección al Consumidor, las cuales son un conjunto de bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar sus políticas y leyes de protección al consumidor. Las directrices vienen a dar a los derechos del consumidor un carácter universal, que rebasa el ámbito europeo

“1. La Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante:

a) medidas que adopte en virtud del artículo 100 A en el marco de realización del mercado interior;

b) acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger *la salud, la seguridad y los intereses económicos* de los consumidores, y de garantizarles *una información adecuada*.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 189 B y previa consulta al Consejo Económico y Social, adoptará las acciones concretas mencionadas en la letra b) del apartado 1.

3. Las acciones que se adopten en virtud del apartado 2 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión”. Cfr. José Antonio Corrientes Córdoba, “La protección de los consumidores en la Europa comunitaria: de los tratados fundacionales al de la Unión Europea”.

Estudios sobre el derecho de consumo, 2a. ed., Bilbao, Iberdrola, 1994, pp. 20 y 21.

El texto tanto de la resolución como del programa fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C092 del 25 de abril de 1975, y puede consultarse en el sitio de Internet <http://europa.eu.int>.

⁸ El texto del Tratado se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del 17 de diciembre de 2007, y se puede consultar en el sitio de Internet indicado al final de la nota anterior.

que se les reconoció en la Carta de 1973 y en el Programa preliminar de 1975.

Las directrices reconocen en forma implícita los siguientes seis derechos fundamentales de los consumidores: *a)* la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; *b)* la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; *c)* el acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual; *d)* la educación del consumidor; *e)* la posibilidad de compensación efectiva al consumidor, y *f)* la libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que les afecten.⁹

II. LOS DERECHOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor del 22 de diciembre de 1992, que abrogó a la de 1975 y se encuentra actualmente en vigor, tomó como base los derechos fundamentales reconocidos en el *Programa preliminar* de 1975 y en las Directrices de 1985, así como los derechos básicos establecidos en el artículo 60. del *Código de Defensa del Consumidor* brasileño,¹⁰ pero substituyó la expresión *derechos básicos* por la de *principios básicos*. No parece acertado este cambio, pues, por un lado, la ley mexicana no hace sino recoger los *derechos fundamentales* y los *derechos básicos* reconocidos en los documentos mencionados, y por el otro, la expresión principios básicos no parece corresponder a lo que en nuestro ordenamiento se entiende por principios generales del derecho, en los términos establecidos en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución.¹¹ Pero aun en el supuesto de que realmente

⁹ La versión en español de la resolución y las directrices puede consultarse en Stiglitz, Gabriel A., *Protección jurídica del consumidor*, Buenos Aires, Depalma, 1986, pp. 110-120, así como en <http://www.un.org>.

¹⁰ El Código de Defensa del Consumidor del Brasil (Ley Federal número 8,078, del 11 de septiembre de 1990), en su artículo 60. reconoce como *derechos básicos del consumidor*, los cuatro siguientes, en términos muy similares a los establecidos en el *Programa preliminar* y en las *Directrices*: *a)* el derecho a la protección de la salud y la seguridad (aunque también se agrega la *protección a la vida*, que lógicamente se encuentra implícita en la salud y la seguridad); *b)* el derecho a la educación; *c)* el derecho a la información, y *d)* el derecho a la prevención y reparación de los daños. Sobre este ordenamiento, véase Ada Pellegrini Grinover *et al.*, *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, comentado pelos autores do anteprojeto*, 2a. ed., Rio de Janeiro-São Paulo, Forense Universitaria, 1992, pp. 60-73.

¹¹ *Cfr.* Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2007, pp. 71-80.

se tratara de principios básicos, es evidente que de los mismos derivarían derechos básicos para los consumidores, por lo que el cambio introducido en la ley de 1992, además de ser inexacto, es irrelevante. Por estas razones estimamos que se puede afirmar que el artículo 1o. de esta ley reconoce en sentido estricto los derechos básicos del consumidor.

Confirma esta opinión el último párrafo del artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo contenido proviene del artículo 7o. del Código brasileño, y en el que se dispone que los *derechos* previstos en esa ley no excluyen los que deriven de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de 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. De modo que lo que enumera el artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor son “derechos básicos” y no principios.

En este precepto se reconocen los siguientes “derechos básicos”:

- 1) *El derecho a la protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor* contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos o servicios considerados peligrosos o nocivos (fracción I).
- 2) *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* (fracción II).
- 3) *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 (fracción III).
- 4) *El derecho a la efectiva prevención y reparación de daños* patrimoniales y morales, individuales o colectivos (fracción IV).
- 5) *El derecho de acceso a los órganos administrativos* con el objeto de prevenir daños patrimoniales y morales, individuales y colectivos, y garantizar la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores (fracción V).
- 6) *El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores*, que en la Ley Federal de Protección al Consumidor se expresa en forma específica en la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra las prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios (fracción VII).

En la fracción VI se incluye el “otorgamiento de información y facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos”, pero no se precisa en qué pueden consistir esas “facilidades”, a diferencia del Código de Defensa del Consumidor brasileño, en el que se indica que estas facilidades incluirán “la inversión de la carga de la prueba” a favor del consumidor, “cuando, a criterio del juez, fuere verosímil la alegación o fuere suficiente, según las reglas ordinarias de la experiencia”. Por esta razón, el enunciado de la fracción VI no parece tener un sentido específico.

Es claro que la clasificación de los derechos fundamentales del consumidor que se hace en el Programa preliminar de 1975 y en las Directrices de 1985, o de los derechos básicos en el Código brasileño de 1990 y en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, tiene sobre todo un sentido convencional y analítico, pues existen regulaciones que pueden comprender más de un tipo de derecho, como, por ejemplo, cuando se protege la salud y la seguridad a través de la obligación impuesta al proveedor de informar al consumidor sobre los riesgos que puedan presentar productos o servicios peligrosos o nocivos. La ubicación de esta regulación dependerá del mayor énfasis que se otorgue al derecho protegido (la salud y la seguridad) o al medio empleado para asegurarlo (la información), aunque tal regulación finalmente no dejará de incluir a ambos tipos de derechos.

Por otro lado, en la medida en que un ordenamiento jurídico protege la salud y la seguridad de los consumidores, sus intereses económicos, así como su derecho a la educación y a la información, tales intereses de los consumidores devienen necesariamente en intereses jurídicos, en cuanto intereses tutelados por el derecho. Pero la clasificación de los derechos de los consumidores tiene como finalidad destacar el contenido específico, no el jurídico, de los intereses protegidos.

Sin desconocer que todos los intereses de los consumidores protegidos por el ordenamiento jurídico tienen finalmente carácter jurídico, se puede afirmar que existe un conjunto de *derechos e intereses jurídicos* que no tienen en sí un contenido exclusivamente económico, ni constituyen un derecho a la salud y a la seguridad, ni un derecho a la educación ni a la información, sino que vienen a ser un medio o un instrumento para dar eficacia y firmeza a los demás intereses y derechos del consumidor. Dentro de esta categoría se encuentran, entre otros, el derecho al *cumplimiento de lo ofrecido o lo convenido* con el consumidor, el derecho a la *indemnización de los daños y perjuicios* y el derecho de *acceso a los órganos jurisdiccionales y administrativos*, a los cuales podríamos agrupar bajo el rubro de *derecho a la protección de los intereses jurídicos de los consumidores*. Este es un

derecho que funciona como *medio o instrumento* para asegurar la eficacia de los demás derechos del consumidor.

El decreto que reformó y adicionó la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de febrero de 2004, reconoció expresamente el derecho a la protección de los intereses jurídicos, en la fracción IX, que agregó al artículo 1o., que señala como “principio” básico en las relaciones de consumo: “El respeto a los derechos y obligaciones derivadas de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento”.

III. LAS ACCIONES COLECTIVAS Y DE GRUPO

A partir de la segunda mitad del siglo XX se ha venido difundiendo el estudio y la regulación de las acciones colectivas y de grupo. La complejidad de la sociedad moderna y el desarrollo de las relaciones económicas con base en la producción y comercialización en serie de bienes y servicios, dan lugar a situaciones en las cuales determinadas actividades pueden afectar los intereses de una comunidad o de un grupo de personas, los cuales no encuentran una solución adecuada a través de acciones individuales.

La protección del medio ambiente y la salud; la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural; la protección de los intereses de los consumidores frente a los productos peligrosos o nocivos, la publicidad engañosa, las prácticas y cláusulas abusivas en las relaciones de consumo, son algunos de esos intereses que no se pueden satisfacer por medio de acciones procesales individuales y reclaman otro tipo de soluciones.

Las acciones colectivas y de grupo tienen en común que, a diferencia de las acciones individuales, protegen a una pluralidad de intereses que corresponden a personas que integran una colectividad o un grupo. El problema fundamental consiste en determinar qué pluralidad de intereses pertenecen a una colectividad o a un grupo, y cómo se manifiesta esa diversidad en cada una de las respectivas acciones.

En términos generales, se considera que las acciones colectivas son aquellas que se ejercen para proteger los intereses de toda una comunidad de personas.¹² Se estima que los intereses colectivos tienen dos características esenciales: son *transindividuales*, en virtud de que pertenecen a una colectividad, y no a individuos particulares, y son *indivisibles*, ya que sólo pueden ser ejercidos a nombre de la colectividad y la solución que se dé

¹² Cfr. Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 6a. ed., México, Oxford University Press, 2005, p. 171.

en el proceso debe ser la misma para toda la colectividad.¹³ En el derecho comparado las acciones colectivas se utilizan para tutelar los derechos a la protección del medio ambiente y la salud; a la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural; los derechos de los consumidores frente a los productos peligrosos o nocivos, la publicidad engañosa, las prácticas y cláusulas abusivas en las relaciones de consumo.

En cambio, las acciones de *grupo* son aquellas que procuran la protección de los intereses que, aun teniendo carácter de individuales o particulares, poseen, sin embargo, un origen o una causa común. Estos intereses individuales son tratados colectivamente en virtud de su origen común, y pueden ser reclamados judicialmente por medio de una acción de grupo, para obtener la reparación de los daños sufridos individualmente por los afectados, que regularmente son consumidores de bienes o servicios producidos en serie. En este caso, cada miembro del grupo es titular de un interés individual, divisible por naturaleza, tanto que cada uno puede presentar su propia demanda a título personal. A diferencia de los intereses colectivos, que son transindividuales e indivisibles, los intereses de grupo son individuales y divisibles, y sólo se reclaman en grupo por tener un origen o causa común (el mismo defecto en determinado tipo de bienes o servicios, adquiridos o contratados por los consumidores). En Brasil se les denomina *intereses individuales homogéneos*; en Colombia y México, *intereses de grupo*.

La contraposición fundamental es la que se manifiesta entre las acciones para la tutela de los intereses *colectivos* y las acciones para la tutela de los intereses *individuales homogéneos*, como los llama la legislación brasileña, o de los intereses *de grupo*, como los denominan las legislaciones colombiana y mexicana. José Carlos Barbosa Moreira ha señalado que los intereses colectivos son *intereses esencialmente colectivos*, en tanto que los intereses individuales homogéneos o de grupo sólo son *intereses accidentalmente colectivos*.¹⁴

Esta misma distinción entre intereses colectivos e individuales homogéneos o de grupo, se puede encontrar en el derecho europeo. En este sentido, Catherine Kessedjian afirma que las demandas que pueden presentar las asociaciones de consumidores y otras organizaciones representativas de intereses colectivos, son de dos órdenes: ellas pueden estar “destinadas a

¹³ Cfr. Barbosa Moreira, José Carlos, “La iniciativa en la defensa judicial de los intereses colectivos y difusos (un aspecto de la experiencia brasileña)”, *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 2, 1992, p. 235.

¹⁴ Barbosa Moreira, José Carlos, “Tutela jurisdiccional dos interesses coletivos ou difusos”, *Temas de direito processual (Terceira Série)*, São Paulo, Saraiva, 1984, p. 196.

promover el *interés general*, como es el caso de lo que se llama ahora las *actions en cessation*”, pero también pueden tender a “representar una *categoría de justiciables dentro de sus demandas individuales*, como en las *class actions* del derecho norteamericano o en las *actions en représentation conjoint* del derecho francés”.¹⁵

Como advierte el propio Barbosa Moreira, cuando se trata de *intereses esencialmente colectivos* sólo es concebible un *resultado uniforme* para todos los interesados, y el proceso queda sujeto necesariamente a una disciplina caracterizada por la *unitariedad*; en tanto que en los *intereses accidentalmente colectivos*, una vez que en principio se tiene que admitir la posibilidad de resultados desiguales para los diversos participantes, la disciplina unitaria no deriva en absoluto de una necesidad intrínseca.¹⁶

En nuestro país se han regulado algunas acciones colectivas en el derecho procesal social, como es el caso de las acciones para promover procesos sobre conflictos colectivos jurídicos y colectivos económicos en materia laboral, y los procesos de amparo a nombre de los núcleos de población ejidal y comunal.¹⁷

En el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se regulan las *acciones de grupo* para la tutela de los derechos de los consumidores. A través de estas acciones la Procuraduría Federal del Consumidor puede demandar ante los tribunales competentes que *declaren*, mediante sentencia, que uno o varios proveedores han realizado una conducta que ha ocasionado daños y perjuicios a los consumidores, y *condenen* a los proveedores a la reparación correspondiente. En un incidente los consumidores interesados acreditarán su calidad de perjudicados y, asimismo, el monto de los daños y perjuicios a cuya reparación son merecedores (fracción I).

El decreto de reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de febrero de 2004, suprimió el requisito del previo mandato de los consumidores que la fracción

¹⁵ Cfr. Kessedjian, Catherine, “L’action en justice des associations de consommateurs et d’autres organisations représentatives d’intérêts collectifs en Europe”, *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, núm. 2, abril-junio de 1997, pp. 282 y 283. A las acciones de cesación se refiere específicamente la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de mayo de 1988. Sobre el tema de los intereses colectivos y de grupo, véase Ovalle Favela, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, UNAM, 2004, y Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

¹⁶ Barbosa Moreira, *op. cit.*, pp. 196 y 197.

¹⁷ Cfr. José Ovalle Favela, “Las acciones colectivas (y de grupo) en el derecho mexicano”, *Revista del Instituto Federal de la Defensoría Pública*, año 1, núm. 2, diciembre de 2006, pp. 72-90.

I establecía para que la Procuraduría pudiera ejercer las acciones de grupo previstas en esa fracción. Esta supresión es congruente con la naturaleza que las acciones de grupo tienen en el derecho comparado, en donde normalmente se pueden ejercer sin previo mandato. Se debe señalar, además, que desde el texto original del artículo 24, fracción III, de la Ley Federal de Protección al Consumidor se faculta a la Procuraduría para “*representar individualmente o en grupo los intereses de los consumidores ante autoridades jurisdiccionales...*”. Se trata de una representación legal que, por su propia naturaleza, no requiere de mandato expreso.

No obstante, se advierte que el decreto de 2004 omitió establecer reglas, entre otras cosas, sobre la integración y exclusión de los miembros del grupo de consumidores; las características de los procesos que deben seguirse; las sentencias que se pueden emitir, su impugnación y el alcance de la autoridad de la cosa juzgada.¹⁸

Por otro lado, el decreto de 2004 adicionó a la fracción I una frase que no resulta muy clara: “La indemnización de daños y perjuicios que en su caso corresponda no podrá ser inferior al veinte por ciento de los mismos”. Si el 20% se refiere a los daños y perjuicios resentidos individualmente por un consumidor, no se encuentra ninguna justificación para reducirlos a tan bajo porcentaje. Si el 20% se refiere a la totalidad de los daños y perjuicios causados a los consumidores que integran el grupo, la regla podría ser aplicable al caso de que sólo fueran cinco o menos los consumidores afectados; pero si son seis o más, ¿cómo se podría repartir el 20% de los daños y perjuicios a cada uno de ellos?

El mismo decreto adicionó un párrafo a la fracción II, que en realidad debería corresponder a la fracción I, en el que prevé que la Procuraduría, en representación de los consumidores afectados, podrá ejercer por la vía incidental la reclamación de los daños y perjuicios que correspondan, con base en la sentencia emitida por la autoridad judicial.

El supuesto fundamental en el que debe basarse el ejercicio de estas acciones de grupo consiste en que, con motivo de la adquisición de un bien o de la contratación de un servicio, un número considerable de consumidores resiente el mismo daño o perjuicio, que puede provenir de uno o varios proveedores.

Las acciones de grupo previstas en la fracción I tienen un doble carácter: son *declarativas*, porque pretenden que el juez declare que uno o varios proveedores, con motivo de la enajenación de productos o la prestación de servicios, ha ocasionado daños o perjuicios a los consumidores en nombre de quienes se ejerce la acción de grupo, y son acciones *de condena*, porque

¹⁸ Ovalle Favela, *op. cit.*, “Introducción”, p. XV.

a través de ellas la Procuraduría pide al juzgador que ordene a los proveedores responsables reparar los daños y perjuicios a los interesados.

Por otro lado, a través de las acciones de grupo la Procuraduría también puede demandar de los tribunales competentes un *mandamiento para impedir, suspender o modificar* las conductas de proveedores que ocasionen o puedan ocasionar daños o perjuicios a los consumidores. Este segundo tipo de acción tiene carácter *cautelar* (fracción II).

La Ley Federal de Protección al Consumidor no confiere a los consumidores el derecho a exigir que la Procuraduría ejerza acciones de grupo, sino que se limita a señalar que la Procuraduría ejercerá las acciones de grupo “previo análisis de su procedencia, tomando en cuenta la gravedad, el número de reclamaciones o denuncias que se hubieran presentado en contra del proveedor o la afectación general que pudiera causarse a los consumidores en su salud o en su patrimonio”.

Si bien es cierto que el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que por lo mismo debería ejercer sus atribuciones con autonomía, también lo es que desde 1977 la Procuraduría quedó ubicada bajo el control de la entonces Secretaría de Comercio, actual Secretaría de Economía, lo que contrarresta su posible autonomía y la convierte prácticamente en una dependencia de esa Secretaría.

Esta situación explica el hecho de que la Procuraduría Federal del Consumidor haya ejercido hasta ahora, en poco más de 16 años de vigencia de la ley, sólo algunas acciones de grupo.

Si se desea que se puedan ejercer estas acciones de grupo habría que convertir a la Procuraduría en un órgano verdaderamente autónomo, pero también es indispensable reconocer legitimación tanto a los grupos de consumidores directamente afectados, como a las asociaciones constituidas legalmente para su defensa.

Por último, las acciones de grupo tienen, en el ámbito del derecho del consumo, una doble función: por una parte, protegen con mayor extensión a consumidores afectados por la obtención de bienes o servicios normalmente producidos y comercializados en serie, y por la otra, contribuyen en forma muy significativa a mejorar los controles de calidad de los propios proveedores en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.