INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, A CARGO DEL SENADOR DAVID MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Senador David Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el artículo 20., fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se entiende por este último a una persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios, así como a las personas físicas o morales que almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

Asimismo, dicho ordenamiento en su artículo 1o. considera como principios básicos en las relaciones de consumo:

- 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;
- 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;

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

XI. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores que, sin contravenir las disposiciones de esta ley, sean garantes de los derechos del consumidor.

Los derechos de los consumidores a nivel mundial tienen sus antecedentes en el siglo XX, en el periodo conocido como "La gran depresión" caracterizado por la peor crisis económica en los Estado Unidos de América. En esa coyuntura surgieron las primeras manifestaciones de grupos de consumidores en demanda de un control de precios de los productos y servicios. Es a partir de estas organizaciones que los Estados capitalistas empezaron a reconocer los derechos de los consumidores.

En México estas demandas fueron atendidas hasta 1976 con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual dio origen a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) con funciones de autoridad administrativa y encargada de promover y proteger los intereses del consumidor, dicha institución estuvo diseñada bajo un enfoque centralista y excluyente, lo cual se explica por la coyuntura política de los años 70, donde el régimen político de esa época se caracterizaba por un gobierno proteccionista que limitaba de manera estricta la libertad empresarial; controlando precios y produciendo una gran cantidad de bienes y servicios a través de las empresas paraestatales. La Profeco, fue la primera Procuraduría de su tipo en Latinoamérica y México fue el segundo país de la región con una Ley en la materia.

Sin embargo, 6 años después durante el sexenio del ex presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado y en el contexto de su programa de modernización del país; que el 7 de diciembre de 1982 se presentó una iniciativa con reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual planteaba una liberación de la economía del país.

Específicamente en el artículo 28 se encuentra una innovación, es el derecho a la protección de los consumidores y la organización de los mismos para la defensa de sus intereses, si bien ya se contaba con la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976, y los derechos que en ella se reconocen, con esta reforma adquieren un carácter de derecho humano.²

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las (sic DOF 03-02- 1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

•••

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.

...

La reforma de 1982 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para la protección de sus intereses, fue el antecedente de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, que abrogó la Ley de 1976, con ello se modificó por completo el compromiso del Estado con los derechos de los consumidores.

A partir de la promulgación de esta nueva Ley, se produjeron diversos cambios; se reguló la organización y estructura de la Profeco y se expidió el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor. Asimismo, como lo establece en su artículo 10., reconoce que "los derechos previstos en esta Ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales en los que México sea asignatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expeditos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad"; este reconocimiento permite ampliar el catálogo de derechos al consumidor, y la autoridad encargada de velar por estas garantías se vuelve incluyente, a diferencia de la Institución creada en 1976.

A partir de estos cambios la Profeco, adquirió nuevas atribuciones y una nueva figura institucional, estableciéndose como un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio:³

- 1. Posee personalidad jurídica propia diversa de la administración pública centralizada.
- 2. Cuenta con un patrimonio propio, el cual se integra, en los términos del artículo 23 de la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, por los bienes con que cuenta; los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación; los recursos que le aporten la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal; los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la Ley en la materia; y los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.
- 3. Tiene funciones de autoridad administrativa, es decir, tiene la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y de imponer a éstos sus determinaciones.
- 4. Es un organismo de servicio social, cuyo fin consiste en promover el bienestar social, el desarrollo y organización de la comunidad y mejorar directa e indirectamente el bienestar individual y colectivo a través de prestaciones fundadas siempre en un principio de solidaridad social, es decir, tiene como obligación promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores y propiciar la equidad y seguridad en las relaciones de consumo.

Los cambios constitucionales y la aprobación de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, permitieron que las políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de los consumidores fueran eficaces y eficientes debido a que se generaron los mecanismos que garantizaron su efectiva instrumentación.

En este sentido el diseño institucional de la nueva Profeco garantiza su buen funcionamiento a partir de la interacción entre las agencias de competencia, las reguladoras sectoriales y las organizaciones encargadas de la protección a los derechos de los consumidores. Al respecto, la misma Ley se ha encargado de definir los derechos de los consumidores, a fin de establecer cuáles son las prerrogativas que los acompañan en cada acto comercial que realizan, esto se definen como:⁴

- 1. Derecho a la Información: La publicidad, las etiquetas, los precios, los instructivos, las garantías y, en general, toda la información de los bienes y servicios que se ofrecen deben ser oportuna, completa, clara y veraz, de manera que pueda elegir qué comprar, con pleno conocimiento.
- 2. Derecho a la Educación: Recibir instrucción en materia de consumo, conocer sus derechos y la forma en que los protege la ley, así como organizar con familiares o vecinos para aprender a consumir mejor y de manera más inteligente.
- 3. Derecho a Elegir: Al escoger un producto o servicio, nadie puede presionar, condicionar la venta a cambio de comprar algo que no se desee o exigir pagos o anticipos sin que se haya firmado un contrato.

- 4. Derecho a la Seguridad y Calidad: Los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado deben cumplir con las normas y las disposiciones en materia de seguridad y calidad. Además, los instructivos deben incluir las advertencias necesarias y explicar claramente el uso adecuado de los productos.
- 5. Derecho a no ser Discriminados: Al comprar un producto o contratar un servicio, estos no se pueden negar, tampoco discriminar o tratar mal por sexo, raza, religión, condición económica, nacionalidad, orientación sexual, ni por tener alguna discapacidad.
- 6. Derecho a la Compensación: Si un proveedor vende un producto de mala calidad o que no cumple con las normas, tiene derecho a que la reposición o a la devolución del dinero y, en su caso, a una bonificación no menor a 20% del precio pagado. También deberán bonificar cuando no se proporcionen un servicio o este se otorgue de forma deficiente. Asimismo, tiene derecho a que ser indemnizado por los daños y perjuicios que te haya ocasionado.
- 7. Derecho a la Protección: Puede ser defendido por las autoridades, exigir la aplicación de las leyes y también organizarse con otros consumidores para defender sus intereses comunes. Cuando algún proveedor no respete sus derechos o cometa abusos en contra de los consumidores.

Como puede observarse, el catálogo de derechos de los consumidores es amplio, lo que significa que las acciones por parte de las autoridades deben ser en la misma proporción, es decir, para que los consumidores puedan ejercer cada uno de estos derechos, es necesario que la Profeco acompañe dichas acciones, a fin de garantizar su protección.

Se concluye que, a partir de estos cambios México se puso a la vanguardia en la protección a los derechos de los consumidores, teniendo un modelo de protección al consumidor y de competencia semejante al de otros países, por ejemplo:⁵

- 1. Australia, la autoridad en materia del consumidor es la Comisión Australiana de Competencia y Consumidor, la cual tiene las facultades de la seguridad de los productos, contratos, publicidad engañosa, fraudes, comercio en línea y precios de combustibles.
- 2. Canadá, existe la Oficina para los Consumidores, organismo dependiente del Departamento de Industria encargado de impulsar la investigación sobre las deficiencias o incumplimiento de algún servicio o producto; asimismo, se encarga de establecer mecanismos para la educación del consumidor.
- 3. Colombia, la autoridad en materia del consumidor es la Delegatura para la Protección al Consumidor dependiente de una autoridad de la industria y el comercio, la cual tiene las funciones de garantías de contratos, seguridad del producto, educación del consumidor y la publicidad engañosa.
- 4. Estados Unidos de América, existe el Buró de Protección al Consumidor dependiente de la Comisión Federal del Comercio, sus funciones son regulaciones publicitarias, educación a negocios y consumidores, prácticas comerciales y protección a la identidad y privacidad de los consumidores.
- 5. Francia, la autoridad en materia de consumidores es la Dirección General de Competencia, Consumo y Combate a Fraudes, la cual depende del Ministro de Economía y Finanzas, teniendo como facultades dar seguimiento a las reclamaciones de los consumidores, etiquetado de productos, publicidad engañosa y seguridad de productos.

- 6. Inglaterra, existe la Oficina de Comercio Justo, la cual tiene las facultades de fomentar las buenas prácticas, estudio del mercado, combate a prácticas ilegales, información al consumidor y la aplicación de la Ley.
- 7. Perú, cuenta con una Comisión de la Defensa del Consumidor dependiente de otro instituto encargado de la defensa de la competencia y de la protección de la propiedad intelectual, teniendo como facultades; la información al consumidor, conciliación y arbitraje, infracciones a la Ley y publicidad engañosa.

En este sentido, se puede concluir que un buen esquema de protección al consumidor, se asume desde una corresponsabilidad entre las autoridades administrativas y mercantiles, el sector empresarial y la sociedad civil. El análisis comparativo anteriormente citado muestra cómo se encuentran organizados estos sectores en diferentes países, a partir de una autoridad encargada de velar por los intereses de cada uno.

El análisis comparado y las facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor, anteriormente citadas, manifiestan que una de las funciones más importantes de las autoridades en la materia, consiste en facilitar el acceso del público consumidor a la justicia, a través de una instancia administrativa adecuada que permita dirimir las controversias de aquellos casos donde los órganos jurisdiccionales ordinarios se hacen incompetentes para resolver.

De esta forma, y para objetivo de la presente iniciativa, esta función es primordial para garantizar la eficiencia y eficacia de la protección del consumidor, la Procuraduría debe buscar conciliar los intereses de las partes con el fin de lograr una adecuada y equitativa solución de las denuncias del consumidor.

Aunado a lo anterior, y fortaleciendo el marco constitucional en materia de derechos del consumidor, en 2010 se reformó el artículo 17 de la Constitución Federal con el fin de contrarrestar las desigualdades entre proveedores y consumidores, reforzando la figura de la organización de los consumidores en defensa de sus intereses, garantizándoles acceso a la justicia colectiva.

En síntesis, México antes de la reforma anteriormente citada era un país con poco más de 110 millones de consumidores, con una organización dispersa y poco representativa; fue a principios del Siglo XXI, después de casi 3 décadas que se reconocieron los derechos de los consumidores, que se originaron las primeras asociaciones civiles en esta materia, siendo pioneras en organizar y dar voz a sus miembros, con el reto que esto representaba, ya que legalmente la figura de colectividad no era reconocida cabalmente ni por el mandato constitucional ni por la Ley Federal de Protección al Consumidor.⁶

Primero en 2010, con la reforma al artículo 17 constitucional se adicionaron las acciones colectivas como derecho humano, garantizando que "el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño". A partir de esta innovación constitucional, se reformó el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como diversas leyes secundarias en materia de protección al consumidor.

Los cambios constitucionales fueron antecedente de la reforma de 2011 a la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual le otorgó a las asociaciones de consumidores la legitimación colectiva para emprender juicios colectivos en defensa de sus intereses. Para efectos de la presente Iniciativa, se hará referencia al artículo 26, el cual establece que:

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.

En este sentido, tanto la Reforma Constitucional de 2010 y la reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor de 2011, reconocen que las acciones colectivas son elementales para la protección de los consumidores y fortalecen la organización de los mismos en pro de la defensa de sus intereses, confiriendo un contrapeso capaz de hacer frente al poder organizado del sector empresarial quienes ofrecen bienes y servicios.

Citando a Mauro Cappelletti, jurista italiano, "el derecho procesal debe incorporar vías de solución en la protección de los derechos de los consumidores, como parte de la dimensión social del acceso a la justica, pues es así que el derecho y la justicia serán accesibles para los ciudadanos"; esto manifiesta la importancia de las reformas anteriormente citadas, ya que a partir del reconocimiento de las acciones colectivas se fortalece la normatividad en materia de derechos del consumidor y se hace más accesible la justicia a este sector.

El Estado mexicano ha reconocido los derechos de los consumidores en 1976, se ha evolucionado en la construcción de un marco jurídico que garantice plenamente las garantías de este sector. Sin embargo, la normatividad aun muestra deficiencia en la protección del consumidor, por ende, es importante continuar fortaleciendo la Ley, con el fin de hacer más accesible la justicia a toda la sociedad.

Por tal motivo, la presente iniciativa tiene como objetivo reformar el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor adicionando un segundo párrafo, para que la Procuraduría Federal del Consumidor atienda de oficio las denuncias agrupadas con base en circunstancias comunes sobre actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos de los consumidores, por el incumplimiento o deficiencia en la prestación de servicios a los que se refiere la presente Ley, atendiendo la clasificación de acción colectiva de acuerdo al artículo 581 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este sentido, el argumento de la presente Iniciativa, es ampliar la facultad que tiene actualmente la Procuraduría de atender la acción colectiva, cuando se realicen hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, grupo de consumidores y denuncias que por su naturaleza no forman parte de un colectivo.

La colectividad, a la que hace referencia actualmente el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor obedece a la clasificación de acción colectiva en sentido estricto que define el artículo 581 del Código Federal de Procedimientos Civiles; que a la letra dice:

Artículo 581. Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

...

II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

• • •

De esta forma, a partir de la aprobación de la presente iniciativa se reconocerán otro tipo de colectividades, como; la Acción difusa y la Acción Individual, mismas que son definidas en el artículo 581 del Código de Procedimientos Civiles:

Artículo 581. Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

1. Acción difusa: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

...

2. Acción individual homogénea: Es aquélla de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.

El ampliar el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, garantiza el acceso a la justicia a toda la sociedad, puesto que prácticamente todos son consumidores, en especial a los sectores más vulnerables que no tienen el conocimiento y las herramientas para formar o ser parte de una colectividad en su sentido estricto.

Por tales razones, la reforma al artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, busca perfeccionar la normatividad existente en la materia, ampliando la figura de acción colectiva reconocida por la Ley con el fin de construir una verdadera herramienta legal en pro de los intereses y defensa de los consumidores; al ser una sociedad heterogénea estructurada en amplios grupos sociales, es necesario reconocerlos a todos.

Una mejor protección de los derechos del consumidor da mayor soberanía a los consumidores, beneficiando a los ciudadanos más vulnerables, aquellos que tienen menos opciones, lo que se traduce en un avance hacia la verdadera justicia social.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor

Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

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 Procuraduría atenderá de oficio las denuncias agrupadas con base en circunstancias comunes sobre actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos de los consumidores, por el incumplimiento o deficiencia en la prestación de servicios a los que se refiere la presente Ley, atendiendo la clasificación de acción colectiva de acuerdo con el artículo 581 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Transitorio

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

Notas

- 1 Bernardo Altamirano Rodríguez; Carlos Martínez Velázquez; Laura Alicia Méndez Rodríguez. "Políticas de competencia y protección al consumidor: Hacia una convergencia necesaria.", Central Ciudadano y Consumidor, 2013, [en línea], consultado: 08 de enero de 2018, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/comercio_fomento/reu/docs/presentac ion_140316_CIDAC.pdf
- 2 Adriana Labardini Inzunza. "Del derecho a la protección de los consumidores y a su organización.", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2013, [en línea], consultado: 09 de enero de 2017, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/33.pdf
- 3 Roberto Campa Cifrián. "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, 1997, [en línea], consultado: 09 de enero de 2017, disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr 8.pdf
- 4 Procuraduría Federal del Consumidor. "Los siete derechos básicos del consumidor", (en línea), consultado 23/01/2018, disponible en: https://www.profeco.gob.mx/saber/derechos7.asp
- 5 Op. Cit. Bernardo Altamirano Rodríguez, 2013.
- 6 Op. Cit. Adriana Labardini, 2013
- 7 Artículo 17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], consultado: 11 de enero de 2018, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- 8 Ferrer Mac-Grefor. Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicano del Derecho Constitucional, Número 21, UNAM, [en línea], consultado: 11 de enero de 2018, disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionale s/article/view/5899/7842

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 24 de enero de 2018.

Senador David Monreal Ávila (rúbrica)