

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 28 Y 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VICENTE ALBERTO ONOFRE VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Vicente Alberto Onofre Vázquez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo y se adiciona uno cuarto, con lo que se recorre el orden de los subsecuentes, al artículo 28, y se adiciona una fracción X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

La propuesta que se pone a consideración de esta soberanía fue presentada por primera vez y publicada en la Gaceta Parlamentaria el 25 septiembre de 2018 (año XXI, número 5121-I), turnándose dos días después a la Comisión de Puntos Constitucionales. La iniciativa no fue dictaminada en el plazo reglamentario, por lo que con fundamento en el artículo 89 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se dio por desechada debido a su preclusión; es decir, no fue objeto de análisis ni discusión en la comisión y, por ende, tampoco en el pleno.

En consideración de la importancia que reviste en nuestros días legislar en materia de derechos de las y los consumidores, así como reconocer estos como derechos ciudadanos, es que una vez más, presento a esta asamblea una propuesta, a la que he agregado diversos elementos con el propósito de fortalecer los argumentos esgrimidos y por ende, el objeto central de la misma, los cuales evidencian la importancia de actualizar el marco jurídico, a la luz de contexto actual.

Sostengo que, en nuestros días, no podemos concebir a un ciudadano desvinculado del consumo, ya que, como tales, diariamente adquieren o utilizan diversos productos, bienes y servicios para satisfacer necesidades, muchas de estas básicas.

Hay un cúmulo de derechos humanos y fundamentales que sólo pueden ejercerse a través del consumo, de ahí la importancia de que sea cabalmente salvaguardado por el Estado.

Es evidente que paulatinamente en México hemos avanzado en la regulación de los derechos de los consumidores o usuarios, por ejemplo, se han regulado los derechos de las audiencias tratándose de medios de comunicación; los servicios de telefonía móvil y fija; los derechos de los usuarios de líneas aéreas, y recientemente en materia de etiquetado frontal para que las y los consumidores sepan con certeza cuál es la composición y pertinencia nutricional de los alimentos procesados que consumen; entre otros aspectos.

Es decir que en aras de proteger derechos humanos como: a la protección de la salud; a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; y el de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, se han emitido una serie de disposiciones normativas. Sin embargo, no hay una disposición constitucional que reconozca los derechos de los consumidores de productos o servicios, por lo que tampoco está consignada expresamente la obligación del Estado de salvaguardarlos.

A pesar de la existencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, la realidad es que frente a las grandes empresas e industrias las y los ciudadanos se encuentran indefensos, debido a que esta institución no tiene todas las facultades necesarias para hacerlos valer, y seamos honestos tampoco los consumidores tienen todos los elementos para ello, de ahí la importancia de establecer disposiciones como las que regulan el etiquetado de la industria del tabaco, y el reciente etiquetado frontal, las cuales tuvieron por objeto salvaguardar la salud de las personas e incluso inhibir el consumo de estos productos.

A manera de antecedente, es de señalar que los derechos del consumidor en México fueron reconocidos a partir de la segunda mitad del siglo XX; antes, estos derechos se inferían de la celebración de contratos en los términos de los Códigos de Comercio o Civil, según fuera el caso, y en términos generales, se sustentaban en el principio de la autonomía de la voluntad.¹

De acuerdo con José Ovalle Favela, la evolución de los derechos del consumidor en México, hasta llegar a la Ley Federal de Protección al Consumidor que actualmente se encuentra vigente, pasó por cinco principales acontecimientos, a saber:

1. La Carta Europea de Protección de los Consumidores.

En 1973 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa emitió la resolución 543/73, con la que aprobó el texto definitivo de la Carta Europea de Protección de los Consumidores. Esta Carta reconoció los siguientes cuatro derechos fundamentales de los consumidores:

- a) El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores.
- b) El derecho a la reparación del daño.
- c) El derecho a la información y a la educación.
- d) El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados.

2. El Programa Preliminar y las directivas de la Comunidad Económica Europea.

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. En el Programa se reconocieron los siguientes cinco derechos fundamentales del consumidor:

- a) El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores.
- b) El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.
- c) El derecho a la reparación de los daños.
- d) El derecho a la información y a la educación del consumidor.
- e) El derecho a la representación (derecho a ser escuchado).

3. Directrices de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la protección al consumidor.

Como resultado de las gestiones que realizó la International Organization of Consumer Unions (que después se convertiría en la Consumers International), la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 16 de abril de 1985 la resolución 39/248, en la cual se establecieron las Directrices para la Protección al Consumidor, como un conjunto de bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar sus políticas y leyes de protección al consumidor.

Las directrices que dieron por primera vez a los derechos del consumidor un carácter universal, reconociendo de forma implícita los siguientes seis derechos fundamentales de los consumidores.

- i. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad.
- ii. La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.
- iii. El acceso de los consumidores a una información adecuada.
- iv. La educación del consumidor.
- v. La posibilidad de compensación efectiva al consumidor.
- vi. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores.

4. El Código brasileño de defensa del consumidor.

El Programa Preliminar y las Directrices de 1985 influyeron en el Código de Defensa del Consumidor de Brasil (Ley Federal número 8 mil 78, del 11 de septiembre de 1990), en cuyo artículo 6o. se reconocieron como derechos básicos del consumidor, los cuatro siguientes derechos:

- 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.

5. La Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) mexicana de 1992.

La LFPC se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, la cual, para su elaboración tomó como base el artículo 6o. del Código brasileño, pero sustituyó la expresión derechos básicos por la de principios básicos, a pesar de que la Ley recoge los derechos señalados en el Programa Preliminar de 1975 y en las Directrices de 1985, así como los derechos básicos reconocidos en el Código brasileño.

En el artículo 1o. de la LFPC se reconocen los siguientes derechos básicos:

- a) El derecho a la protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor.
- b) El derecho a la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios.

- c) El derecho a la información.
- d) El derecho a la efectiva prevención y reparación de daños.
- e) El derecho al acceso a los órganos administrativos.
- f) El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.

La publicación de la LFPC en México permitió establecer las bases para la defensa y protección de los consumidores en el país, en armonía con la Carta Magna, equilibrando las desigualdades entre el comerciante y los consumidores; sin embargo, la industrialización, el crecimiento de las ciudades y la especialización del trabajo, han generado cambios culturales, sociales, económicos y tecnológicos que a su vez han repercutido en las formas de venta, distribución y consumo. Por lo que es necesario que cambien también las maneras de concebir a los consumidores desde la Norma Suprema, lo que implica el perfeccionamiento de ésta y su actualización para que atiendan a la problemática y fenomenología de la realidad actual, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica a las y los gobernados, al brindarles el reconocimiento y protección legal que les corresponden en su carácter de ciudadanas y ciudadanos consumidores.

Con la evolución y desarrollo de los medios de producción y los mercados, el comercio dejó de ser para la población en general sólo un intercambio de productos básicos de subsistencia que prácticamente se hacían entre pares, para convertirse en un factor de crecimiento económico para las grandes empresas transnacionales y las naciones. Se diversificaron y multiplicaron las formas y volúmenes de comercialización, las economías de mercado y de consumo, volviéndose imperativa la certeza jurídica de las transacciones, por lo que la confianza de las y los consumidores se convirtió en un catalizador para la innovación, la productividad y la competitividad de los diferentes mercados, lo cual ha exigido la tutela de las leyes, la intervención del Estado y en los últimos tiempos, la presencia de organismos reguladores autónomos, como un aspecto central de la política económica que, por un lado apuntan a equilibrar la competencia entre los participantes y, por el otro a asegurar los derechos de los usuarios y consumidores finales de los bienes, productos y servicios.

No obstante, la Intervención estatal incluida la de los organismos reguladores, no ha sido efectiva para la ciudadanía. Ya que las reglas impuestas por los mercados no han tomado en cuenta sus derechos, particularmente si consideramos que, en nuestros días, el consumo no es opcional, en otras palabras, no existe manera de subsistir en esta época y de ejercer otros derechos, si no es en nuestra calidad de consumidores.

En esta tesitura, resulta evidente que el Estado debe ser garante de los derechos de los consumidores, toda vez que su exigencia rebasa por mucho la controversia administrativa que pudiera resolverse en la Profeco. La realidad es que hoyes imposible pensar que un ciudadano en su calidad de consumidor tiene condiciones de igualdad frente a sus proveedores y, por ende, similares circunstancias de acción, operación y defensa.

Es evidente que la asimetría entre las partes en las relaciones comerciales actuales, coloca en una posición de desventaja a las y los ciudadanos en su papel de consumidores frente a las industrias y empresas nacionales, internacionales, transnacionales o globales. Por ello, ante esta desventaja, el Estado debe equilibrar esta relación imponiendo normas que hagan valer su fuerza para salvaguardar y garantizar que los derechos de las y los consumidores sean respetados.

Es decir, frente a la evolución de los derechos humanos, sociales, ciudadanos, culturales, económicos, políticos, etc. resulta imposible entender al consumidor únicamente como un actor económico, sino que es necesario ampliar nuestra visión para asumirlo como un ser humano sujeto de derechos, para lo cual, es necesario un nuevo marco normativo y un nuevo andamiaje institucional que los garantice de manera efectiva.

Los derechos del consumidor, como sucede con otros derechos, deben ser reconocidos, objetivados, respetados y garantizados, de lo contrario, se deja a su detentador en una situación de franca vulnerabilidad, indefensión y abandono.

Durante la pandemia producto del SARS-Cov2 y los confinamientos que de ahí se derivaron, el comercio digital ganó terreno de forma exponencial, lo cual nos impone el reto de perfeccionar el marco jurídico, ya que de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que México es parte, el Estado está obligado a otorgar certidumbre jurídica a las personas que se encuentren en el territorio nacional, garantizando derechos e imponiendo obligaciones, para lo cual es necesario un mandato expreso que, a manera de base sólida, posibilite perfeccionar el andamiaje legal secundario en el entendimiento de que existen límites que el Estado está obligado a imponer para salvaguardar derechos fundamentales y actuar en beneficio del bien común.

Hasta aquí, se estima necesario hacer un paréntesis, para aclarar en este cuerpo expositivo que, de ninguna manera la presente propuesta tiene como finalidad atentar contra las libertades comerciales de los ofertadores y de los compradores, sino de reconocer la imperante necesidad de establecer las nuevas reglas del juego comercial, dicho de otra manera, no se persigue una política prohibicionista sino regulatoria.

Para ilustrar mejor lo antes señalado, haré referencia a dos casos concretos que denotan la importancia de proteger a los consumidores sin que ello implique vulnerar su derecho a consumir ni vulnerar el derecho de ofertar productos y servicios de los empresarios e industriales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicó la tesis 1a. CXLI/2017 (10a.), en octubre de 2017, donde determina que el derecho al acceso a la justicia comprende el derecho de acción que permite al gobernado acudir a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa, y, en su caso, se ejecute esa decisión, mismo que para el caso concreto de los consumidores, se establece lo siguiente:

Derecho al acceso a la justicia. Su relevancia tratándose de consumidores. El derecho al acceso a la justicia comprende el derecho de acción que permite al gobernado acudir a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa, y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, este derecho tiene una especial relevancia tratándose de los consumidores, por las dificultades que su ejercicio representa para este colectivo como consecuencia de la posición de vulnerabilidad en la que se ubica. En efecto, los consumidores son un grupo vulnerable, en el sentido de que carecen de suficiente organización, información y capacidad de negociación frente a los proveedores de bienes y servicios. Como consecuencia, es fundamental que las normas que rigen los procedimientos para la defensa de los consumidores sean comprendidas y aplicadas a la luz del derecho al acceso a la justicia, con el propósito de lograr una tutela efectiva de sus intereses y derechos. En ese contexto, hay que destacar que el derecho al acceso a la justicia de los consumidores puede verse afectado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la justicia, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de otros fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Por lo tanto, para poder concluir que existe un verdadero acceso a la justicia por parte de los consumidores, es necesario que previamente se advierta que no existen impedimentos jurídicos o fácticos que sean carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.²

Para proteger los derechos fundamentales, es necesario determinar sus alcances en las relaciones entre particulares, para dar cabal cumplimiento a lo que mandata la Ley Suprema de la Nación. La tesis

jurisprudencial 1a./J. 15/2012 (9a.), mediante la cual la Primera Sala de la SCJN determinó que los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), y por el otro, se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva), a saber:

Derechos fundamentales. Su vigencia en las relaciones entre particulares. La formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares; sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico. Así, resulta indispensable examinar, en primer término, las funciones que cumplen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico. A juicio de esta Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva). En un sistema jurídico como el nuestro -en el que las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión-, los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En esta lógica, la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares. Sin embargo, es importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que se suceden de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete. Así, la tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad.³

Es importante señalar que, derivado de la importancia que implican los derechos de los consumidores, países como Brasil, Argentina y España, han instituido los derechos del consumidor en sus Constituciones, a saber:

- República Federativa de Brasil, 1988

Artículo 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

1. a 30. ...

31. El Estado promoverá, en la forma de la ley, la defensa del consumidor;

32. a 76. ...

Artículo 170. El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, observando los siguientes principios:

1. a 4. ...

5. defensa del consumidor;

6. a 9. ...

.....

- Constitución de la Nación Argentina

Artículo 42. Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

- Constitución española

Artículo 51 Defensa de los consumidores

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.

En el caso de nuestro país, los derechos del consumidor, en el mejor de los casos, se encuentran centrados en el ramo del mercado que se busca regular y no se les ha dado la importancia y el rango que ameritan. En otras palabras, desafortunadamente, no se considera a las personas como potenciales y permanentes consumidores, lo cual conlleva al reconocimiento y salvaguarda de un conjunto de libertades y derechos que le son inherentes; por el contrario, se les concibe como agentes económicos limitados de derechos y obligaciones; no obstante que ninguna persona podría sustraerse a su rol de consumidor, independientemente de qué es lo que consuma.

Resulta innegable que las ciudadanas y ciudadanos en su rol de consumidores o usuarios tienen derechos que deben ser reconocidos, respetados y protegidos por el Estado, de otra manera su ejercicio pleno resulta prácticamente imposible.

La disparidad entre proveedores y consumidores, así como una deficiente regulación que garantice la debida protección jurídica del Estado, ha derivado en abusos reiterados, los cuales, se ven reflejados en los millones de denuncias realizadas ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), derivado de los abusos de las tiendas de autoservicio y departamentales, empresas de telefonía, de televisión de paga, gimnasios, hoteles, agencias de autos, aplicaciones electrónicas, etcétera.

Resulta claro que hemos tenido en México una posición reactiva y no preventiva frente a la defensa de los derechos de las y los consumidores, lo cual en nuestros días resulta ineficiente e injusto. Por lo que un primer paso es visibilizarlos y otorgarles el rango constitucional que les corresponde, lo cual implica un cambio de paradigma en el entendimiento del consumo, de la visión de relación entre particulares a entenderlo como el ejercicio de derechos en un mundo capitalista y globalizado.

En el paradigma actual el consumidor tiene tal carácter hasta que pretende adquirir o adquiere un producto o servicio frente a un proveedor, lo que se propone en esta Iniciativa es asumir a las y los ciudadanos como consumidores permanentes (en potencia), ya que como lo hemos señalado, no existe forma en que se abstraiga del consumo de bienes, productos y servicios. Un nuevo modelo en que la protección del Estado debe estar presente en todo momento, tanto para prevenir los abusos como para sancionarlos efectivamente.

De esta forma, el Estado deberá actuar ante la asimetría que existe entre el proveedor y el consumidor, no sólo atendiendo las quejas y protegiendo exclusivamente al afectado o quejoso, sino que, además, deberá asumir la tutela de los consumidores sin que tenga que esperar en todos los casos a que éste reaccione ante las malas prácticas. Como lo expresé claramente en la propuesta que antecede a ésta y la cual referí al inicio de esta exposición: la desinformación o la ausencia de una cultura del consumo, es comparable con la falta de una cultura laboral del trabajador frente al derecho al trabajo, por lo que, pensando en el bien común, corresponde al Estado instituir mecanismos que obliguen al auto control de los prestadores de productos, servicios y bienes, particularmente de las grandes empresas, ya que es en la relación de éstas con la ciudadanía donde se presentan las mayores disparidades e injusticias.

En un afán de lucro, las empresas calculan el costo beneficio de romper reglas o ejercer malas prácticas que afectan al consumidor, con conductas que dañan azarosamente a un universo de consumidores, que son víctimas pasivas, que no denuncian o se quejan, y que representan una ganancia mayor que el costo de indemnizar a los ciudadanos que sí hacen valer sus derechos como consumidor.

La tutela del Estado debe fundarse en el hecho de que esas malas prácticas están normalizadas, con un cálculo del costo beneficio, y para acabar con ellas se debe actuar garantizando el derecho de la colectividad y no sólo del quejoso. Dicha tutela implica también la imposición de sanciones de tal magnitud que inhiban la reiterada y permanente violación de los derechos de las y los consumidores, para lo cual, es menester, en primer lugar, dejar explicitada dicha obligación en la Constitución, así como reconocer claramente que los derechos de las y los consumidores son derechos fundamentales, asociados a la ciudadanía.

En tal virtud terminaríamos con los quesos que no son queso, los litros que no son de a litro, con la venta de productos defectuosos, con las múltiples maneras de publicidad engañosa, con los cobros indebidos, con los fraudes digitales, etc., ya que estaríamos en posibilidad de legislar de manera general para la diversidad de supuestos que se presentan, en lugar de legislar de manera particular conforme a las eventualidades suscitadas.

Por ejemplo, ¿les pregunto dónde están los derechos de las personas que compraron queso y yogurt que la Profeco prohibió y que no son ni queso ni yogurt? De acuerdo a la Norma Oficial de Queso NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018; la NOM-002-SCFI-2011, contenido neto-tolerancias y métodos de verificación; y la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, las cuales se refieren a las especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, información comercial y sanitaria. ¿Cómo se resarcieron? ¿Cuál fue la sanción real para las empresas?

Si el Estado asume la tutela de los consumidores, cuando identifique conductas como antes descrita, podrá obligar al proveedor a la reparación del daño de todas las víctimas, asumiendo el costo que implique, más allá de la pérdida original por el lote defectuoso. Esta forma de justicia, en el cálculo del costo beneficio, inhibiría este ejemplo de mala práctica.

Otro ejemplo de malas prácticas es el fraude del que fueron objeto más de medio millón de personas usuarias del banco Santander, quienes denunciaron de manera masiva, más las que no denunciaron. Hecho en el que la Condusef quedó claramente rebasada por lo que han tenido que actuar de manera penal, debido a que el banco les respondió que sus reclamaciones son improcedentes, porque los movimientos se hicieron con sus accesos y credenciales y no hay evidencia que sustente la participación de su personal. En suma, la tutela del Estado está ausente ante la vulnerabilidad de la seguridad de las y los usuarios de estos servicios financieros.

En tal virtud, la protección de los derechos de los consumidores y usuarios permitirá establecer reglas básicas para mantener el equilibrio en las relaciones entre estos y los ofertadores de productos, servicios y bienes, a través de un marco jurídico en el que la autoridad asuma los derechos de los consumidores como fundamentales e inherentes a la naturaleza del ciudadano.

La tesis 1a. XCVIII/2015 (10a.) establece que, de acuerdo con la normativa en la materia, la Profeco es el ente público encargado de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores en general, teniendo facultades para tomar todas aquellas medidas que considere necesarias para hacer efectiva esa protección, incluyendo la promoción de acciones, la interposición de recursos, y la realización de trámites y gestiones que se requieran (...).

Procuraduría Federal del Consumidor. Tiene facultad para ejercer acciones y realizar trámites y gestiones en representación de los intereses de los consumidores . La Procuraduría citada es el órgano encargado de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores, para lo cual, **el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor** le da amplias facultades para tomar todas las medidas que considere necesarias para hacer efectiva esa protección, incluyendo la promoción de acciones, la interposición de recursos, y la realización de trámites y gestiones que se requieran, sin imponer limitación alguna en cuanto al tipo de acciones o recursos que puede promover. Asimismo, la fracción II del precepto citado le permite ejercer acciones “en representación de los intereses” de los consumidores, en cumplimiento de las atribuciones que le da la ley, esto es, cuando ejerce acciones judiciales con base en dicha fracción, su pretensión no está dirigida a demostrar la vulneración en la esfera jurídica de uno o varios consumidores individualmente identificados, sino a hacer efectivas las disposiciones de la ley, como es el caso de las prohibiciones expresas que en ésta se establecen respecto del contenido de los contratos de adhesión, en cuyo caso no actúa en representación de consumidores individualmente identificados, sino de los intereses de los consumidores en general, ejerciendo pretensiones que no afectarán necesariamente en forma directa la esfera jurídica de los consumidores.⁴

La protección de los derechos del consumidor permitiría establecer reglas básicas para mantener el equilibrio en las relaciones de consumidores y comerciantes a través de un debido proceso en el que el gobernado tenga la potestad de acudir a los tribunales competentes a demandar la defensa de sus intereses como derechos fundamentales, inherentes al ser humano como parte de su desarrollo integral.

Con el objetivo de reforzar la presente iniciativa, se incluye una tesis publicada por la SCJN. Es de suma importancia la protección del consumidor, porque responde al equilibrio que debe existir entre éste y los comerciantes.⁵

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

Los ciudadanos son consumidores todo el tiempo, por lo que sus derechos son ciudadanos. Incluso, se puede deducir que es imposible hoy en día ejercer nuestra ciudadanía si no somos consumidores, inclusive, el bienestar y las posibilidades de desarrollo van ligadas al consumo, el cual, cada vez se hace más complejo y a través de grandes compañías. En otras palabras, la controversia no está entre dos particulares o entre un particular y un pequeño negocio, sino que está situada en una clara desigualdad entre empresas multimillonarias muchas veces transnacionales y un particular.

Lo anterior significa que, por más favorecido que parezca un ciudadano, siempre está vulnerable frente a sus proveedores. Vulnerabilidad que se agudiza ante la realidad económica, social, educativa, laboral y cultural de la mayoría de las mexicanas y mexicanos.

En tal virtud, es menester reconocer que los derechos del consumidor son derechos ciudadanos, lo cual implica una adecuada regulación, que parta del reconocimiento de la necesaria intervención del Estado, en aras de garantizarle en su calidad de consumidor, el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

El ciudadano consumidor es el último eslabón de una cadena de productos y servicios que les son imprescindibles para cubrir una serie de necesidades fundamentales, de ahí que, es necesario reconocer plenamente sus derechos en el estatus que le corresponde para protegerlo de los latentes abusos a los que está expuesto.

Es urgente corregir desde la norma fundamental, las relaciones inequitativas e injustas que, la falta de reconocimiento de los derechos del ciudadano consumidor ha provocado. Es evidente que la magnitud e importancia de una obligación está relacionada con el derecho al que responde y con la calidad del sujeto que lo posee. Ante este escenario, resulta imperativo elevar a rango constitucional los derechos del ciudadano en su calidad de consumidor, toda vez que éstos son vehículos sociales de protección general, vinculados a derechos sociales, económicos y humanos.

A efecto de precisar las modificaciones propuestas, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 28. ...</p> <p>...</p> <p>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</p>	<p>Artículo 28. ...</p> <p>...</p> <p>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</p>
<p>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.</p> <p>SIN CORRELATIVO</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que</p>	<p>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.</p> <p>El Estado establecerá las normas y las garantías para el goce y ejercicio de los derechos de las y los consumidores. Prevedrá, investigará y sancionará las violaciones a los derechos de la ciudadanía, en los términos que establezca la ley.</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que</p>

<p>expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>[...]</p>	<p>expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:</p> <p>I a IX. ...</p> <p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:</p> <p>I a IX. ...</p> <p>X. Consumir y usar bienes, productos y servicios en condiciones justas, seguras y proporcionales, así como a recibir una información completa, clara y veraz sobre éstos, en los términos que lo establezcan las leyes en la materia.</p> <p>El Estado protegerá el ejercicio de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos consumidores y garantizará su resarcimiento.</p>
	<p>TRANSITORIOS</p>
	<p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. Dentro de un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las reformas legislativas que correspondan.</p>

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el tercer párrafo y se adiciona uno cuarto, con lo que se recorre el orden de los subsecuentes, al artículo 28 y se adiciona una fracción X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el tercer párrafo y se **adiciona** uno cuarto, con lo que recorre el orden de los subsecuentes, al artículo 28, y se **adiciona** una fracción X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

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.

El Estado establecerá las normas y las garantías para el goce y ejercicio de los derechos de las y los consumidores. Prevendrá, investigará y sancionará las violaciones a los derechos de la ciudadanía, en los términos que establezca la ley .

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

[...]

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I. a IX. ...

X. Consumir y usar bienes, productos y servicios en condiciones justas, seguras y proporcionales, así como a recibir una información completa, clara y veraz sobre éstos, en los términos que lo establezcan las leyes en la materia.

El Estado protegerá el ejercicio de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos consumidores y garantizará su resarcimiento.

Transitorios

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

Segundo. Dentro de un plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las reformas legislativas que correspondan.

Notas

1 Ovalle Favela, José. *Derechos de los consumidores*, 2015, UNAM. Disponible en

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/56/t c.pdf>

2 Tesis 1a. CXXLI/2017 (10a.), décima época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre de 2017, tomo I, página 489.

3 159936. 1a./J. 15/2012 (9a.). Primera Sala. Décima época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, octubre de 2012, página 798, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/159/159936.pdf>

4 2008645. 1a. XCVIII/2015 (10a.). Primera Sala. Décima época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, marzo de 2015, página 1105, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2008/2008645.pdf>

5 2008636. 1a. XCVII/2015 (10a.). Primera Sala. Décima época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, marzo de 2015, página 1094, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2008/2008645.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2020.

Diputado Vicente Alberto Onofre Vázquez (rúbrica)