



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en derechos humanos y democracia
V (quinta) promoción
2012-2014**

Especialidad en Protección Internacional de los Derechos Humanos

Evaluación normativa con enfoque de derechos humanos a la luz de los estándares internacionales de acceso a la justicia de los recursos para la protección de derechos de las y los consumidores contemplados en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en
Derechos Humanos y Democracia**

Presenta:

Juan Jaime González Varas

Director de tesis:
Mtro. Ricardo Ortega

México D.F., Agosto de 2014.

Agradezco a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el apoyo brindado para cursar el presente programa de posgrado.

RESUMEN

RESUMEN: La presente investigación constituye una evaluación normativa con enfoque de derechos humanos a la luz de los estándares internacionales de acceso a la justicia de los recursos para la protección y defensa de derechos de las y los consumidores contemplados en la Ley Federal de Protección al Consumidor en México. En particular, se analiza cualitativamente el diseño normativo del recurso de conciliación, el cual aún cuando es sencillo no resulta realmente efectivo para la defensa de posibles violaciones a los derechos de los consumidores, pues, no combate la esencia de desigualdad estructural que existe entre grandes proveedores del mercado económico y un consumidor ordinario. Finalmente, se propone la construcción de reglas básicas para el diseño normativo de un recurso efectivo en justicia alternativa tomando como parámetro los propios estándares internacionales de acceso a la justicia y una aproximación al derecho comparado latinoamericano y europeo.

PALABRAS CLAVE: Derechos de los consumidores, estándares internacionales de acceso a la justicia, mecanismos alternativos de solución de conflictos, conciliación en materia de consumo, Ley Federal de Protección al Consumidor.

* * *

ABSTRACT: This research is a law evaluation with human rights approach according to international standards of the right to access to justice of the challenges to protect and defend the rights of consumers in the Federal Consumer Protection Act in Mexico. In particular, qualitatively analyzes the law design of conciliation procedure, which even though it is a simple and prompt recourse for the defense of possible breaches of the consumers rights, therefore, it doesn't combat the essence of structural inequality between large economic market providers and an ordinary consumer. Finally, the construction of basic regulatory rules to the design of an effective remedy in alternative justice, taking as parameter international standards to access to justice and an approach to Latin American and European comparative law, is proposed.

KEY WORDS: Consumer rights, international standards of access to justice, access to justice human right, alternative justice & human rights., conciliation challenges, Federal Consumer Protection Act (Mexico).

A las y los consumidores.

“Una disculpa por la pésima calidad del servicio, eso sí, por el servicio sí respondo, por los fierros no”
Primer intento conciliatorio directo con el proveedor.

“En los muchos años que llevo de trabajar en la industria automotriz, jamás he visto que tal circunstancia sea posible, aún con tantas fallas” (...) “si gustan proceder por los medios legales, están en su derecho, pues, yo haría lo mismo; nada más que ahí sí se arreglarían con nuestros abogados, no sé si te convenga” (...) “Ni modo, ahora sí que te tocó el negrito en el arroz” (refiriéndose a un auto negro)
Segundo intento conciliatorio directo con el proveedor.

Lic. Rafael Sánchez Carrillo
Gerente General de Autos Elegantes del Valle
Año 2012

“Queremos conciliar contigo, no lo hacemos con todos. Lo hacemos contigo porque sabemos que eres perito en la materia (abogado) y nos puedes demandar. No podemos hacerlo ante la PROFECO porque no podemos dejar precedente de que tomamos este tipo de concesiones”.

Afirmación realizada de manera posterior a un procedimiento conciliatorio infructífero llevado ante la PROFECO.

Lic. Moisés Abraham Flores Caso.
Apoderado legal de Autos Elegantes, S.A. de C.V.
Año 2012

Hay palabras y frases que no se olvidan. Pero no todo lo inolvidable resulta trascendental...

Lo fundamental de una experiencia vivida –considero- radica en lo que se puede aprender de ella. El filósofo John Dewey desarrolló lo que se llama pedagogía progresista. Para él la educación es una constante reorganización o reconstrucción de la experiencia; y el conocimiento se construye a través de una serie de pasos que parten de la una experiencia real y actual, la identificación de un problema o dificultad, la inspección de datos disponibles, la formulación de una hipótesis de solución, y la comprobación por la acción.

Mi experiencia real es la siguiente (lo demás lo encontrarán a lo largo del trabajo): En el año 2011 adquirí un automóvil último modelo. El vehículo nuevo a lo largo de los siguientes 5 meses presentó más de 8 fallas distintas, anormalidades en el funcionamiento y defectos de fábrica con un total de 6 ingresos a la agencia automotriz. Aunado a ello, el proveedor se condujo con gran oscurantismo al efectuar las reparaciones, sin emitir comprobante por las operaciones que realizó y negándose a proporcionar la información solicitada. La Gerencia

General de la agencia se negó a conciliar de manera directa. El procedimiento ante la PROFECO no resolvió nada, pues, el proveedor se sabía en su posición de poder. Fue hasta después del procedimiento conciliatorio, que los abogados accedieron a conciliar tomando en cuenta mi calidad de *perito en la materia* (abogado). Las pruebas pertinentes que sustentan lo aquí narrado se encuentran radicadas en el expediente PFC.SDF.B.3/002370-2012 ante la Procuraduría Federal del Consumidor Delegación Sur.

Repito, hay palabras y frases que no se olvidan. Pero no todo lo inolvidable resulta trascendental...

Todos somos consumidores, y este trabajo es suyo o cuando menos me gustaría que lo fuera. Escribo para no quedarme sólo con mis recuerdos, así que en principio escribo para mí y no para ustedes. El tiempo y ustedes se encargaran de discernir entre lo trascendental y lo simplemente inolvidable. El presente trabajo es un compromiso personal y un deber social de responder a todas aquellas personas que han encontrado un obstáculo en el ejercicio de sus derechos humanos como consumidores. Para quien pueda abordar la presente investigación con empatía de causa, encontrará en ella más que un trabajo académico, una respuesta a uno de los problemas que se enfrentan día con día en la gran disputa entre consumidores y proveedores. Será trabajo de todos nosotros reforzar el empoderamiento necesario para exigir nuestros derechos y alzar la voz. Será tarea de todos nosotros transformar lo inolvidable en trascendental. Si eso se cumple, lo escrito aquí será de todos nosotros y no simplemente mío.

El autor

AGRADECIMIENTOS

Cuando se leen los agradecimientos de un trabajo generalmente se observa que se utiliza la preposición “a” en referencia al agradecimiento que se hace “a alguien en especial”. Si bien el éxito se construye en gran medida con el esfuerzo personal, es en compañía y con el apoyo de las personas que nos rodean donde alcanza su plenitud; compartir los logros se aleja rotundamente de la simple presunción, pues, su naturaleza no es otra sino la del propio agradecimiento, un agradecimiento no a alguien como causa de un producto terminado; sino como partícipe del efecto mismo.

La felicidad se alcanza cuando se comparten fines últimos entre unos y otros, y se decide transitar acompañado por el camino de la vida. Es por ello que como en todas las metas que he alcanzado, utilizaré la preposición “de” en oposición a “a”, porque no son causa de este trabajo, sino que gran parte del mismo también es suyo...

De Dios... porque tienes un plan, y este plan es tuyo.

De mi madre Lety, de mi padre Jaime y de mi hermano Miguel Arturo, la mejor familia: por su apoyo y entrega incondicional, por ser soporte y alegría en mi vida, por el amor y la seguridad que proyectan en mi hogar, y la motivación perpetua para alcanzar nuestras metas. Particularmente este trabajo es suyo, por fomentar mi espíritu de luchador incansable, por enseñarme a asumir un rol proactivo en la defensa de nuestros derechos, y por vivir en carne propia el viacrucis de los problemas de acceso a la justicia que aquejan a los consumidores en México. Por todas las veces que aprendí de mi madre desde que tengo memoria –incluso antes de ser abogado- la eficacia del derecho a la voz de “llama al gerente”; y por las incitaciones siempre constantes, tímidamente enfáticas como quien dice algo y no lo dice, de mi hermano a la voz de “demándalos... demándalos”. Esto es suyo, más que mío.

Del Lic. Clayde Saldivar a quien conocí en esta Maestría y que me ha acompañado, más allá del programa, a lo largo de la vida. Gracias por su consejo siempre preciso, por escucharme, alentarme, ayudarme a crecer personal y profesionalmente, por ser y estar.

De toda mi familia, bastante numerosa, siempre unida, siempre atenta, siempre conmigo.
Y de mis amigos, los inseparables, un poco más hermanos que amigos:



Del equipo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el gran crecimiento y aprendizaje que hemos llevado juntos. Del Ministro Presidente Juan N. Silva Meza por su ejemplo, y del Lic. Fernando Tinoco Ortiz por ser el mejor maestro y amigo.

Y finalmente, de mi director de tesis, el Mtro. Ricardo Ortega sin cuya ayuda, acertadas observaciones y comentarios no hubiera sido posible la realización del presente trabajo.

GLOSARIO

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

CDHDF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CrIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

LFAIP: Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

LFPC: Ley Federal de Protección al Consumidor.

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OP: Opinión Consultiva

PIDCyP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PROFECO: Procuraduría Federal de Protección al Consumidor

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación (México).

SIP: Solicitud de información pública presentada con base en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

RRA: Recurso de revisión administrativa derivado de una solicitud de información pública

ÍNDICE

RESUMEN.....	I
<i>DEDICATORIA A LAS Y LOS CONSUMIDORES.</i>	II
AGRADECIMIENTOS	IV
GLOSARIO	VI
ÍNDICE	VII
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I.....	1
<i>DERECHOS DE LAS Y LOS CONSUMIDORES Y DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA: UNA CUESTIÓN DE INDIVISIBILIDAD E INTERDEPENDENCIA.</i>	1
TEMA 1: DERECHOS DE LAS Y LOS CONSUMIDORES	2
1. <i>Derechos de las y los consumidores, derechos en construcción.</i>	2
1.1. Etapa de construcción inicial de los derechos de los consumidores (génesis)	4
1.2. Etapa de desarrollo de los derechos de los consumidores.....	6
1.3. Etapa de institucionalización de los derechos de los consumidores	9
1.3.1. Internacional.....	9
1.3.1.1. Carta Europea de Protección a los consumidores.	9
1.3.1.2. Consagración de los Derechos en la Unión Europea (Tratado de Lisboa) 9	
1.3.1.3. Las Directrices de la ONU para la protección al consumidor	11
1.3.1.4. Código Brasileño de defensa del consumidor	13
1.3.2. Derechos de los consumidores en México,	13
1.4. Corolario: Derechos de los consumidores o derechos humanos de los consumidores.	15
1.4.1. Precisión sobre derechos de los consumidores desde una perspectiva de derechos humanos.	20
TEMA 2: DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA.....	23
2.1. <i>Concepción genérica de acceso a la justicia en México en el marco del artículo 17 constitucional.</i>	23
1.4.2. Elementos de acceso a la justicia de los consumidores en el marco del artículo 17 constitucional.	25

2.2. Acceso a la justicia en México conforme a otros elementos que lo componen. Integración tomando en cuenta, sobre todo, la jurisprudencia interamericana.	26
2.2.1. Ámbito de aplicación del acceso a la justicia.....	26
2.2.2. Integración del derecho humano de acceso a la justicia	28
2.2.2.1. Efectividad de los recursos.....	28
2.2.2.2. El acceso a la Justicia, derechos sociales y enfoque diferencial.	29
2.2.2.3. Acciones colectivas	31
2.3. El acceso a la justicia aplicado en estricto sentido en la LFPC.	32
A. Órgano encargado de dirimir las controversias.....	32
B. Alcances del acceso a la justicia.....	32
2.3.1. Mecanismos de acceso a la justicia.....	33

CAPITULO II35

MATRIZ DE EVALUACIÓN NORMATIVA DE LOS RECURSOS

CONTEMPLADOS EN LA LFPC: CONSTRUCCIÓN Y EVALUACIÓN.35

TEMA 1: PRECISIÓN SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO Y LA METODOLOGÍA EMPLEADA.....36

1.1. La respuesta a la exigencia de los derechos de los consumidores y mecanismos de acceso a la justicia: ¿Procedimientos extrajudiciales o judiciales?	37
1.2. La justificación del estudio sobre el recurso de reclamación (conciliatorio) de la Ley Federal de protección al Consumidor.....	39
1.3. Distinción entre fallas estructurales y de procesos	40

TEMA 2: CONSTRUCCIÓN DE UNA MATRIZ ÚNICA DE INDICADORES NORMATIVOS DE ACCESO A LA JUSTICIA.....42

TEMA 3: EVALUACIÓN DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN (CONCILIACIÓN) CONTEMPLADO EN LA LFPC CONFORME A LA MATRIZ ÚNICA DE INDICADORES DE ACCESO A LA JUSTICIA.....45

3.1. Gratuidad y remoción de obstáculos económicos.	45
3.2. Acceso a la justicia y proceso.	48
3.3. Justicia completa y efectividad del recurso.....	51
3.3.1. Justicia Completa	51
3.3.2. Recurso sencillo y efectivo.	56
3.4. Evaluación de indicadores	63

CAPITULO III.....	66
<i>PROPUESTA DE SOLUCIÓN: CONSTRUCCIÓN DE LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO NORMATIVO</i>	66
3.1. PRECISIÓN METODOLÓGICA.....	67
3.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y EL IMPACTO DE LA TRASVERSALIDAD DEL PROBLEMA DE DESIGUALDAD ESTRUCTURAL. (LINEAMIENTO DE SOLUCIÓN 1).....	69
3.3. VISIÓN DE DERECHO COMPARADO A NIVEL NORMATIVO RESPECTO DE LOS MECANISMOS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS CONSUMIDORES (LINEAMIENTO DE SOLUCIÓN 2)	75
3.3. EL ÉXITO DE LAS ACCIONES COLECTIVAS EN MÉXICO COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES: ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE ELLAS? BREVE REFLEXIÓN FINAL (LINEAMIENTO DE SOLUCIÓN 3)	88
CONCLUSIONES.....	91
FUENTES DE CONSULTA	95
ANEXO 1: SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PRESENTADAS A LA PROFECO	99
ANEXO 2: ANÁLISIS DE LEYES LATINOAMERICANAS.....	109

INTRODUCCIÓN

El estudio del acceso a la justicia ha presentado una especie de crisis cuando menos dos aspectos, el sustantivo y el de su campo de estudio. Ambos íntimamente relacionados. La permeabilidad del derecho internacional de los derechos humanos y su eventual reconocimiento y constitucionalización ha brindado suficientes herramientas para superar la concepción formal del acceso a la justicia; pero por otro lado, hay una especie de *crisis de campo de aplicación*.

Así, generalmente se ha abordado el estudio del tema desde problemas tradicionalmente considerados de *mayor importancia* o por lo menos de *mayor trascendencia o urgencia* por la naturaleza del bien jurídico tutelado como la vida, la salud y la integridad personal; y más aún, especialmente respecto de un aspecto en particular que es el *acceso a los tribunales* pero no desde el diseño de recursos de justicia alternativa.

El contexto actual del ejercicio y respeto de los derechos de las y los consumidores en México arroja un panorama desalentador, particularmente respecto del desarrollo de los recursos contemplados por la LFPC para su protección. No sólo por experiencia personal, sino que tal situación se aprecia directamente de resultados constatables en estudios y datos concretos.

En el 2008 se publicó un estudio realizado por “Proyecto Atalaya” con la colaboración de diversas instituciones académicas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fundar. El estudio se denominó: *Desempeño de la CNDH, en la atención de quejas contra la Compañía de Luz y Fuerza, la PROFECO y la CONAGUA*.

El Proyecto Atalaya se encargó de realizar análisis académicos sobre el desempeño de la CNDH; es decir, en realidad se estudió el comportamiento de la CNDH en la atención de las quejas contra la PROFECO; sin embargo, para llegar a las conclusiones que evaluaron el comportamiento del ombudsman nacional –las cuales no son objeto del presente trabajo de investigación–, se realizaron una serie de precisiones sobre los hechos imputados a los proveedores ante la PROFECO y las presuntas violaciones atribuibles a dicha institución que motivaron las quejas ante la CNDH.

Al respecto, se identificaron algunos problemas fundamentales relacionados con la justiciabilidad de los derechos dentro de los cuales se enumeraron los siguientes:

PROYECTO ATALAYA

(a) Intento de para convencer a los consumidores de desistir de la presentación de Quejas y Denuncias.

(b) Información manipulada por la autoridad administrativa responsable.

(c) Violaciones al principio de imparcialidad por parte de las y los conciliadores y diversos funcionarios de la PROFECO. No obstante que la LFPC establece que la PROFECO debe procurar la equidad y seguridad jurídica entre proveedores y usuarios; sin embargo, el estudio elaborado por el Programa Atalaya concluye que dentro de los 32 expedientes que se tomaron como muestra los consumidores denunciaron que “los conciliadores no escucharon por igual a ambas partes ni consideraron de forma justa sus argumentos”. Por otra parte se indica que “el comportamiento de la procuraduría es débil y favorable a las pretensiones de las compañías”.

(d) Omisión y actitud pasiva de sus servidores públicos para reunir los elementos de convicción necesarios para conciliar. En 11 quejas, los funcionarios no presentaron opciones de solución, como lo dispone el artículo 113 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y sólo se limitaron a exhortar a las partes para llegar a un acuerdo. Por el contrario, en dos de los cuatro expedientes en que sí se sugirieron alternativas se propuso al usuario aceptar las facilidades concedidas por el proveedor para pagar el adeudo, sin una investigación exhaustiva y dando por válido el monto del cobro.

(e) Omisión y sub-ejercicio de la facultad de iniciar procedimientos en contra de los proveedores para la investigación de posibles infracciones a la ley. El estudio en comento advierte la actitud pasiva de los funcionarios no obstante que la ley sostiene que el conciliador

podrá requerir a las partes elementos de convicción en todo momento, en realidad en la mayoría de los casos no se adoptaron medidas para obtenerlos ni para esclarecer la situación. Por otro lado No obstante es facultad de la PROFECO identificar y localizar al proveedor, la tarea recayó en los quejosos, por lo que “los procedimientos conciliatorios no pudieron sustanciarse”.

(f) Omisión y sub-ejercicio de la facultad de los conciliadores de la PROFECO para proponer soluciones en el procedimiento de conciliación. La investigación arrojó que los casos analizados entrañaban violaciones a la ley, susceptibles de ser penadas, pero el organismo no informó al consumidor sobre su derecho a promover la aplicación de sanciones, como tampoco resolvió proceder por esa vía; y en otros casos en los que no se llegó a un acuerdo, el expediente se archiva en lugar de estudiarlo y determinar posibles irregularidades.

(g) Excesivos formalismos y legalismos por parte de la PROFECO en detrimento de la defensa del consumidor; entre otros motivos.

Si bien el estudio citado arroja resultados sobre hechos, tales conclusiones fueron corroboradas con un enfoque normativo por un estudio propio en la presente investigación a través de la presentación de diversas solicitudes de información pública tanto a la CNDH como a la propia PROFECO; pero particularmente, a través de un contraste normativo con una matriz de indicadores diseñada para evaluar la permeabilidad de los estándares de acceso a la justicia en los recursos contemplados por la LFPC.

De conformidad con lo anterior, el presente trabajo pretende dar una explicación racional de una de las variables de los problemas de acceso a la justicia que se presentan en los mecanismos de justicia alternativa contemplados como recursos en la Ley especializada para la protección de derechos de los consumidores en México: la variable normativa.

En efecto, se estima que la variable normativa relativa al diseño mismo de los recursos, y en particular el procedimiento conciliatorio, a pesar de ser sencillos y aparentemente rápidos, no son verdaderamente eficaces para la atención de las violaciones a derechos de las y los consumidores.

Así, el presente trabajo a través de sus tres capítulos constituye una aproximación a una evaluación normativa de los recursos contemplados en la LFPC conforme a indicadores contruidos con fundamento en estándares internacionales de acceso a la justicia, así como una propuesta de solución al problema identificado en la evaluación respectiva a través del diseño de lineamientos o estándares de solución al caso.

El **capítulo I** desarrolla la construcción de los derechos de las y los consumidores. Particularmente se resalta la transición de mecanismos de regulación del mercado de productos y servicios a verdaderos instrumentos de protección de derechos con relación a un sujeto identificado en una posición de desigualdad: las y los consumidores. Por otro lado, se reseña el panorama general de los estándares nacionales e internacionales en materia de acceso a la justicia, y la enumeración de los elementos esenciales que los componen.

Por su parte, el **capítulo II**, en primer lugar realiza una precisión metodológica sobre la construcción de indicadores a través de una matriz única de evaluación de acceso a la justicia; y evalúa conforme a tales indicadores los recursos; para concluir con la identificación de un problema en particular: la efectividad del recurso de reclamación (procedimiento conciliatorio) como mecanismo para la protección de los derechos de las y los consumidores.

Finalmente el **capítulo III** se enfoca en la construcción de reglas de solución al problema identificado en el capítulo II, ello tomando en cuenta la libertad de configuración legislativa con la que cuenta el Estado para el establecimiento de un recurso efectivo de protección de derechos, por lo que no se da una solución única, sino los parámetros que se considera se deben respetar al momento del diseño del recurso.

CAPITULO I

DERECHOS DE LAS Y LOS CONSUMIDORES Y DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA: UNA CUESTIÓN DE INDIVISIBILIDAD E INTERDEPENDENCIA.

TEMA 1: DERECHOS DE LAS Y LOS CONSUMIDORES

1. Derechos de las y los consumidores, derechos en construcción.

Es importante relatar los antecedentes¹ que condujeron al reconocimiento de los derechos de las y los consumidores, ya que será la pauta para explicar su construcción desde una perspectiva de derechos humanos. Como nota preliminar, habrá que decir que se abordarán a partir de su surgimiento como derechos sociales, ya que como bien apunta Quiroz Ruiz (2007: 223), el consumo es tan antiguo como el propio comercio pero en últimos tiempos han recibido el impacto de un mundo globalizado. Y por su parte, algunos autores (entre ellos Truchet, 2000), afirman que el surgimiento de tales derechos se dio tiempo atrás en la historia de conformidad con algunas figuras del derecho romano².

Conforme lo anterior, no serán objeto de estudio aquellas medidas de protección que desde el Derecho Privado Mercantil o Civil (contractual) pretendieron en algún momento normar en términos liberales libertarios las transacciones entre partes (proveedor-consumidor). Sino que más bien, se estudiará el origen de la protección del consumidor a partir de la exigencia y posterior adopción de políticas de tutela del consumidor que pusieron de manifiesto el reconocimiento, por parte del ordenamiento jurídico de la desigualdad subyacente a algunas relaciones (Pinto Oliveros, 2011:23).

¹ Al respecto, se precisa que de conformidad con la finalidad del presente trabajo, la intención de este apartado no es la de exponer de manera detallada los antecedentes de los derechos de los consumidores; sino más bien, que a partir de su identificación se puedan sistematizar las características en una serie de etapas que resulten acorde con un enfoque de derechos humanos, y que en mi opinión, son eje central para entender su nacimiento y desarrollo.

² Tal discusión sobre la identificación del momento preciso en que surgieron los derechos de los consumidores resulta poco productiva para el presente trabajo; quizá propio de un estudio historiográfico; sin embargo, lo verdaderamente trascendental es tratar de entender el proceso evolutivo de construcción de estos derechos.

De esta manera, es precisamente lo que Pinto Oliveros (2011) llama “la decadencia del principio rector de libertad contractual (autonomía de la voluntad o de libertad de estipulaciones)” –aunado a otra serie de circunstancias que abordaré más adelante- el punto de partida para comprender los derechos de los consumidores.

En ese sentido, diversos autores (Alpa 1995; Ovalle 2005, Pérez Valera 2009, Paniagua 2012, Pinto Oliveros 2011) parecen coincidir en que la idea de una política y normativa en defensa de los consumidores en sentido estricto se sitúa en la década de los años sesenta del siglo pasado; pero también coinciden en una serie de antecedentes que son previos a esa fecha y que fueron impulso para el desarrollo de los derechos de los consumidores. .

Así, es posible identificar una primera etapa que denominaré de *construcción de los derechos* o génesis, que está marcada por la identificación de una necesidad como resultado de la distorsión del mercado; así como la correlativa exigencia de ciertos derechos frente a terceros producto de diversos movimientos sociales. Dicha etapa se desarrolla fundamentalmente en los Estados Unidos de América.

Por su parte, el periodo que comprende desde la segunda mitad del siglo XX hasta la década de los sesenta antes referida, la denominaré como etapa de *desarrollo de los derechos* identificada por un cambio de paradigma en la asimilación de los derechos –anteriormente- preponderantemente liberales-, una fuerte crítica al liberalismo económico, y un capitalismo ordenado a favor de los intereses del poder económico (intereses de los empresarios); así como una exigencia aún mayor respecto del reconocimiento de los derechos de los consumidores. La presente etapa se desarrolla principalmente en los Estados Unidos de América y se extiende a los países europeos.

La tercera etapa, es propiamente un *proceso de institucionalización de los derechos*, identificada por la consolidación formal en instrumentos jurídicos de las

demandas del llamado movimiento consumerista y la implementación de políticas públicas focalizadas en la materia, iniciada principalmente en Europa. Finalmente, podríamos identificar –en su caso- una cuarta etapa, que es el relativamente “reciente” reconocimiento de dichos derechos como derechos humanos.

Dichas etapas son una propuesta de sistematización que no debe verse en términos absolutos, pues, también he de reconocer que mucho antes de la década de los sesenta se dieron intentos de *institucionalización* de estos derechos como se verá más adelante; así como también, es posible aceptar que el *desarrollo* de los mismos se ha dado de manera paulatina a través de todas las etapas. En ese sentido, al relacionar cada una de las etapas y sus características tendríamos la propuesta de la siguiente forma:

Etapa	Características	Posicionamiento Geográfico
Construcción inicial de los derechos de consumo. (Génesis)	Surgimiento y potencialización de una necesidad.	Principalmente en Estados Unidos de América.
	Exigencia de derechos frente a terceros	
Desarrollo de los derechos de consumo (Principalmente a partir del surgimiento movimiento consumerista)	Cambio de paradigma en la asimilación de derechos preponderantemente liberales; y fuerte crítica al liberalismo económico.	Principalmente en Estados Unidos de América y se da el salto a Europa.
	Capitalismo financiero y tecnológico globalizado organizado a favor de los intereses de los empresarios y del capital.	
Institucionalización de los derechos de consumo. (Formalización de demandas del movimiento consumerista)	Desarrollo normativo consolidado	Principalmente en Europa, hasta la emisión de las Directrices de la ONU.

1.1. Etapa de construcción inicial de los derechos de los consumidores (génesis)

Pérez Valera (2009:21) menciona como pioneros de dichos movimientos a la primera cooperativa de consumidores formada en Manchester en el año de 1844 para

protestar contra la mercancía adulterada. Por su parte, Ovalle Favela (2005:75, 2008:4) basándose en la obra del italiano Alpa (1995) identifica como antecedentes del reconocimiento de los derechos humanos de los consumidores tres etapas que fueron desarrolladas a partir de la segunda mitad del siglo XX principalmente en los Estados Unidos de América. La primera y segunda etapa desarrolladas por tales autores (Ovalle, 2005; Alpa, 1995) constituyen la parte que he denominado de *construcción de derechos o génesis*, las cuales consisten en lo siguiente:

a) Primera etapa. Desarrollada en la primera década del siglo XX provocado, entre otros factores, por el aumento de los precios, los escritos polémicos de Upton Sinclair y los escándalos relativos a las sustancias farmacéuticas. Dicha situación culminó con la aprobación en 1906 de la Ley sobre la Genuinidad (ó autenticidad) de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas (Pure Food and Drug Act), y la Ley sobre Inspección de Carne (Meat Inspection Act); y en 1914 con la creación de la Comisión Federal para el Comercio (Federal Trade Commission).

b) Segunda etapa. Desarrollada en la mitad de la década de los años treinta 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 diversas reformas para fortalecer la Ley sobre la Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas, y con la ampliación de facultades de la Comisión Federal para el comercio.

De los antecedentes antes expuestos se aprecia que las características comunes son: Una inconformidad generalizada respecto del comportamiento del proveedor, principalmente por el aumento de precios de manera desmedida y la comercialización de productos sin controles de calidad que se traduce en la identificación de una serie de bienes y necesidades de los consumidores (distorsión del mercado) (i); y por otro lado, una respuesta social a tal inconformidad que se traslada a una demanda social de exigencia de ciertos derechos respecto de las relaciones entre proveedores y consumidores(ii).

Pero además, se vislumbra la idea de identificar al consumidor como un grupo social diferenciado con la necesidad de cierta protección especial, aunque es importante precisar que las medidas adoptadas (entre ellas la Comisión Federal de Comercio)

resultaron con carácter incidental en la medida en que el objeto principal era reglar la actividad comercial e impedir prácticas comerciales desleales (distorsión y aumento de precios, y genuinidad en los productos), pero no propiamente la protección de un sujeto de derechos. En otras palabras, el inicio de un proceso de participación y empoderamiento.

1.2. Etapa de desarrollo de los derechos de los consumidores

La presente etapa la identificaría con el agudizamiento de cambios ideológicos, políticos, culturales, económicos, sociales y desde luego jurídicos; provocados por el crecimiento económico y las grandes concentraciones económicas (Paniagua Zurera, 2012:20); así como por el surgimiento de diversos movimientos sociales de protección de minorías, entre ellos el llamado movimiento consumerista.

En ese sentido resulta concurrente con lo que Ovalle (2005, 2009) reconoce como tercer periodo, identificado en la mitad de la década de los años sesenta, resultado de diversas circunstancias: particularmente el contraste entre las prácticas habituales del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores, la escalada de precios y el drama de algunos fármacos como la talidomida.

Esta etapa es reconocida generalmente con el neologismo de consumerismo (consumerism) o movimiento consumerista (Alpa 1995; Ovalle 2005, Pérez Valera 2009, Pinto Oliveros 2011, Paniagua 2012). En realidad, Alpa (1995) identifica el presente movimiento a partir de la primera etapa; es decir, desde la primera década del siglo pasado; sin embargo se estima, que las características propias del movimiento se vuelven constantes a partir de la década de los sesenta; por lo que en estricto sentido se puede hablar del movimiento a partir de la segunda mitad del siglo XX (Calays-Auloy, 2003:259), periodo que personalmente identifiqué con el de *desarrollo de los derechos de los consumidores*.

Al respecto, hay un hecho notorio, que los autores en la materia señalan constantemente. Algunos como Alpa (1995) y Ovalle (2005, 2008) lo identifican como inmerso en el desarrollo del movimiento, y otros como Paniagua Zurera y Miranda Serrano (2012) lo ubican como el inicio (geográfico y cronológico) del propio movimiento: El mensaje que el presidente J. F. Kennedy dirigió al Congreso norteamericano el 15 de marzo de 1962, bajo el título “Protección de los intereses de los consumidores” donde solicita al legislador el garantizar los derechos fundamentales del ciudadano a la seguridad, información, libertad de decisión, participación y consultación.

Personalmente estimo que dicho hecho se encuentra inmerso en el movimiento, pero no es su punto de origen, toda vez que fundamentalmente consiste en un fenómeno social por virtud del cual las fuerzas del mercado dominan al consumidor, a no ser que éste se una y se organice para luchar por sus derechos, manifestar sus inconformidades, pugnar por mejorar la calidad de vida y preservar y renovar sus valores sociales (Pérez Valera, 2009); situación que se puede apreciar desde antes del año 1962. Por lo anterior más bien identificaría dicho discurso como la plataforma o el primer antecedente que dará pauta al *proceso de institucionalización de los derechos* materia de estudio.

Ahora bien, siguiendo la exposición que realiza Paniagua Zurera y Miranda Serrano (2012: 20) respecto de los orígenes del movimiento consumerista, se pueden extraer una serie de situaciones, que en mi opinión, nos sirven para explicar la base del reconocimiento y desarrollo de los derechos de consumo. Dichas situaciones podrían ser sintetizadas de la siguiente forma: El desarrollo de grandes economías de mercado inclinó los intereses a favor del poder económico (empresarios), provocando una desigualdad en las relaciones de consumo, reduciendo la eficiencia de los correctivos tradicionales a los abusos en el ejercicio de la libertad de empresa, y dejando en situación de indefensión jurídica y económica al consumidor.

Para mayor entendimiento, considero posible clasificar dichas circunstancias en causas y consecuencias del contexto económico y jurídico, en el entendido de que el contexto jurídico es resultado de la decadencia el sustento de la economía liberal de la época:

	Causa	Consecuencia
Contexto económico (Causa)	<p>1. Las economías de mercado superan determinados niveles de desarrollo y concentración económica, y se organizan a favor de los intereses de los empresarios y del capital.</p>	<p>2. Se pone de manifiesto los inconvenientes de los principios y valores del liberalismo económico del siglo XIX, donde se postulaba que la base del sistema económico estaría en un régimen de competencia económica perfecta; y por tanto, sería el consumidor en plena libertad quien tome las decisiones (sin intervención o regulación estatal).</p>
Contexto jurídico (Consecuencia)	<p>3. Devienen inoperativos los correctivos tradicionales a los abusos en el ejercicio de la libertad de empresa: las garantías ciudadanas de una libertad e igualdad formal, el resarcimiento por daños fundado en la culpa o negligencia, así como la regulación económica de corte privatista.</p>	<p>4. Por tanto, se deriva en una situación de indefensión jurídica (y económica) de los derechos e intereses de los consumidores</p>

Lo anterior, no significa que el factor económico haya sido la única causa del surgimiento de los derechos de los consumidores, más bien hay que entender la crisis del liberalismo en un sentido amplio, incluyendo el del reconocimiento de derechos desde la teoría política del liberalismo hasta la conformación de derechos sociales. Por su parte, la eclosión de los derechos de los consumidores (a través del movimiento consumerista) se desarrolló en un periodo de grandes movimientos de protección de minorías organizadas en la defensa de sus propios intereses (Pinto Oliveros, 2011: 36), entre ellos: el mayo francés, la primavera de Praga, los movimientos (de protesta de) la juventud, la segunda oleada feminista, los movimientos ecologistas y la eclosión de la contracultura.

Finalmente basta precisar, que en la misma década de los sesenta el movimiento se extendió a los países europeos (Calais-Auloy 2000, Gómez Calero 1994, Paniagua Zurera y Miranda Serrano 2012, Ovalle 2005 y 2008), publicándose revistas y artículos, transmisiones radiofónicas y televisivas en defensa de los consumidores, y se realizaron diversos congresos, mesas redondas y debates en la materia, situaciones características del propio desarrollo de los derechos; desarrollando así el campo fértil para la institucionalización.

1.3.Etapa de institucionalización de los derechos de los consumidores

1.3.1. Internacional

1.3.1.1.Carta Europea de Protección a los consumidores.

En 1973 se emitió el primer documento normativo que reconoció los derechos de los consumidores. La Asamblea Constitutiva del Consejo de Europa aprobó en su resolución 543 la llamada “Carta Europea de Protección del consumidor”, la cual reconoció cuatro derechos fundamentales: **(i)** La protección y asistencia de los consumidores; **(ii)** la reparación del daño que resienta el consumidor por la circulación de productos defectuosos o por la difusión de mensajes engañosos; **(iii)** el derecho a la información y la educación; y **(iv)** el derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos.

1.3.1.2.Consagración de los Derechos en la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

El desarrollo de los derechos en la Unión Europea se ha dado bajo tres instrumentos fundamentales: Programas y planes de acción; incorporación mediante tratados constitutivos (desde el acta única europea hasta el Tratado de Lisboa) y directivas.

a) *Programas y planes de acción.* 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 las iniciativas para la tutela del Consumidor (Ovalle 2000: 13). En dicho programa se reconocieron cinco derechos fundamentales del consumidor: **(i)** El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores; **(ii)** el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores; **(iii)** el derecho a la reparación de daños; **(iv)** el derecho a la información y a la educación del consumidor; y **(v)** el derecho a la representación (a ser escuchado).

Al respecto, dichos derechos fundamentales fueron confirmados por un segundo Programa de Política de Protección e Información de los Consumidores en 1981; en 1985 se aprobó un “nuevo impulso” a la política de protección de los consumidores; en 1989 arranca el cuarto programa y a estos le suceden los llamados “planes de acción” trienales sobre política de los consumidores (Paniagua Zurera y Miranda Serrano, 2012: 22). En este periodo destaca, para el presente trabajo el segundo programa trienal (1993-1995) dirigido –entre otras cosas- a facilitar el acceso del consumidor a la justicia y la composición de las controversias.

b) *Incorporación mediante tratados constitutivos.* Por su parte, el objetivo político de la protección de los consumidores fue acogido por el Acta única Europea (1986) y por el Tratado de Maastrich, también conocido como Tratado de la Unión Europea en 1992 en cuyo título XI se incluyó el epígrafe “Protección de los consumidores” que comprendió el artículo 129 A (reordenado posteriormente al 153 en virtud del Tratado de Amsterdam de 1999; y al título XV, artículo 169 por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa).

c) *Directivas.* El Consejo de las Comunidades Europeas (actualmente Unión Europea), a partir de 1997 de manera conjunta entre el Parlamento Europeo y el Consejo han expedido diversas directivas a través de las cuales se establecen los lineamientos

que sirven de marco para la elaboración de la legislación interna de los Estados integrantes.

d) *Medidas específicas relacionadas con el acceso a la justicia de los consumidores.* Además de los derechos fundamentales y su desarrollo en las respectivas directivas; como bien menciona Ovalle (2000:20) los órganos comunitarios de la Unión Europea también se han ocupado del acceso de los consumidores a la justicia y de los medios de solución de litigios en materia de consumo. En ese sentido, el Parlamento Europeo expidió el 13 de marzo de 1987 la resolución sobre el acceso a los consumidores a la justicia; y el 25 de junio del mismo año el Consejo de las Comunidades Europeas emitió su propia resolución sobre esa materia. El 14 de noviembre de 1996 la Comisión Europea aprobó el “Plan de acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo”. Finalmente, el 30 de marzo de 1998 la misma Comisión emitió la recomendación 98/257/CE, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo.

1.3.1.3. Las Directrices de la ONU para la protección al consumidor

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 16 de abril de 1985 la resolución 39/248 que establece las Directrices para la Protección del Consumidor. Lo anterior, como resultado de las gestiones que realizó la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (Ovalle, 2000).

Dichas directrices constituyen un conjunto de bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar sus políticas y leyes de protección al consumidor; y en ese sentido se reconocen seis derechos fundamentales: (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; y (vi) 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.

Como se puede apreciar, los derechos de las y los consumidores contemplados tanto en el Programa Preliminar de la Comunidad Europea como en las Directrices para la protección del consumidor resultan esencialmente los mismos, y a ello denominaré *catálogo de derechos básicos de los consumidores*.

<i>Catálogo de Derechos Básicos de los consumidores</i>	
Programa Preliminar de la Comunidad Europea (PPCE) (1975)**	Directrices de la ONU para la protección del consumidor (DOPC) (1985)
1. El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores;	1. Protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad.
1. El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores;	2. Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.
3. El derecho a la reparación de daños;	5. Compensación efectiva al consumidor.
4. El derecho a la información y a la educación del consumidor.	3. Acceso de los consumidores a una información adecuada.
	4. Educación del consumidor.
5. El derecho a la representación (a ser escuchado).	6. 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.
<p>* <i>Nótese la influencia de los derechos consagrados en el Programa Preliminar de la Comunidad Europea, en el proceso de institucionalización de derechos hasta la emisión de las Directrices de la ONU.</i></p> <p>** <i>Los mismos derechos son los que actualmente se contemplan en el artículo 169 del Tratado de la Unión Europea</i></p>	

1.3.1.4. Código Brasileño de defensa del consumidor

El Código de Defensa del Consumidor de Brasil o Ley Federal número 8,078 del 11 de septiembre de 1990, reconoce en su artículo 6° el *catálogo de derechos básicos del consumidor*; pero además, dicho Código resulta relevante porque introduce como derecho básico del consumidor, el acceso a los órganos jurisdiccionales y administrativos con el objeto de prevenir o reparar los daños patrimoniales y morales, individuales, colectivos o difusos, asegurando la protección jurídica, administrativa y técnica a los necesitados; así como la facilitación de la defensa de sus derechos, inclusive mediante la inversión de la carga de la prueba a su favor, cuando, a criterio del juez, fuere verosímil la alegación o fuere suficiente, según las reglas ordinarias de la experiencia (Ovalle 2000: 24).

Si bien desde el desarrollo Europeo ya se habían dado acercamientos respecto del derecho de acceso a la justicia de los consumidores con las resoluciones del Consejo y del Parlamento en el año 1986, es el Código Brasileño el primero en institucionalizar en un instrumento normativo formal y material el derecho de acceso a la justicia con inclinación “específica” a los consumidores.

1.3.2. Derechos de las y los consumidores en México,

Un primer antecedente lo encontramos en la Ley Federal de Protección del Consumidor de 1975, pero que en opinión de Caballero (2009: 76) correspondió más a una política pública de la administración que al reconocimiento de un derecho propiamente que le daba algún tipo de legitimación judicial en su defensa; sin embargo no enumeró los derechos básicos del consumidor.

Ahora bien, la LFPC vigente es el instrumento normativo de protección por excelencia de los derechos de los consumidores, y ésta si siguió la tendencia internacional relatada hasta el momento. Fue publicada el 22 de diciembre de 1992 y se

basó en el *catálogo de derechos básicos de los consumidores* del artículo 6° del Código Brasileño, mismos que adoptó en el artículo 1° bajo la denominación de *principios básicos*.

Cabe mencionar que dichos principios/derechos envisten la característica de ser enunciativos mas no limitativos, pues se reconoce en el último párrafo que “*los derechos previstos en la ley no excluyen de otros derivados 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 de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad*” (LFPC, Artículo 1° correlativo al artículo 7° del Código Brasileño).

Con independencia de la clausula expansiva de acertada tendencia internacional (incluso previa a la reforma en materia de derechos humanos del año 2011); nuestra Ley contempla los siguientes derechos:

- (i) *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; y*
- (x) *La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas.*

* * *

1.4. Corolario: ¿Derechos de las y los consumidores o derechos humanos?

Finalmente, y antes de entrar al estudio del marco teórico del acceso a la justicia, se propone el presente apartado para, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, explicar el desarrollo de los derechos de los consumidores. Es de precisarse que para los efectos del presente trabajo no resulta indispensable detenernos en la discusión sobre los derechos de los consumidores como verdaderos derechos humanos o no, pues la evaluación normativa se realizará conforme a estándares de acceso a la justicia el cual se predica de un derecho con independencia de su naturaleza.

No obstante lo anterior, la discusión considero no puede obviarse del todo, y menos aún cuando cuando su propio reconocimiento dentro de tal categoría los enmarca dentro de un núcleo especial de protección más allá de cualquier derecho. Una serie de hechos nos ilustran la eminente caracterización de tales derechos como derechos humanos. Veamos:

En primer lugar, hay pronunciamientos del Ombudsman especializado (PROFECO) y diversos titulares que así los considera en documentos oficiales (Comunicado 048 del 5 de marzo de 2013, Firman PROFECO y CNDH para proteger los derechos humanos del consumidor).

Al respecto, tales pronunciamientos se han dado en el marco de diseño de políticas transversales que así los refieren a través de la firma de convenios de colaboración entre la PROFECO y la CNDH (SIP 00064013 presentada a la CNDH). En particular se aprecia del Convenio de 5 de marzo de 2013 que dentro de los considerandos se establece que:

“La protección de los derechos humanos en las democracias modernas se considera uno de sus elementos fundamentales. Esta tarea debe ser entendida ampliamente en tres direcciones: en la primera, en la protección no sólo de los derechos de libertad, sino de derechos sociales, en la segunda, no sólo frente a los poderes públicos, sino también frente a los particulares; y finalmente, en la tercera, no sólo en el derecho estatal, sino en el derecho internacional

Al respecto, resulta necesario señalar que la nueva dinámica de relaciones entre particulares, especialmente en la lógica de las relaciones de mercado ha traído como consecuencia que en diversas ocasiones las situaciones de desventaja y vulnerabilidad provengan de las relaciones existentes entre los mismos sectores de la sociedad, en un plano horizontal de violaciones a los derechos humanos, como lo es en el caso de las relaciones entre consumidores y proveedores”

(Convenio de colaboración CNDH-PROFECO, 5 de marzo de 2013, solicitado a través del sistema de información pública INFOMEX-CNDH, No. 00064013).

Pero además, hay jurisprudencia de órganos jurisdiccionales en México que así los han definido y caracterizado tal como se aprecia en diversas tesis³ emitidas por diversos tribunales colegiados; por ejemplo:

Época: Novena Época

Registro: 163370

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

³ También pueden consultarse las tesis de rubro: *CONSUMIDOR. LA OBTENCIÓN DEL MÁXIMO BENEFICIO CON SUS RESERVAS, ES UN DERECHO HUMANO DEL CONSUMIDOR TUTELADO EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SE COMPLEMENTA CON LAS DIRECTRICES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA SU PROTECCIÓN, Tesis I.3º.C.53 C (10ª), CONSUMIDOR O USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACCESO AL MERCADO EN CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA, ES UN DERECHO HUMANO PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Tesis I.3o.C.51 C (10a.)*

Tomo XXXII, Diciembre de 2010

Materia(s): Civil

Tesis: I.7o.C.153 C

Página: 1755

DERECHO DE LOS CONSUMIDORES. COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE BASE CONSTITUCIONAL TIENE UNA REGULACIÓN LEGAL, ESPECÍFICA Y PROTECTORA QUE EL JUZGADOR DEBE CONSIDERAR AL RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE PROVEEDORES Y CONSUMIDORES QUE SEAN DE SU COMPETENCIA PARA EVITAR ABUSOS.

Los actos de comercio se rigen por el código de la materia, las demás leyes mercantiles; y, de manera supletoria, el Código Civil Federal. Por su parte, el artículo 28 constitucional establece el principio de que la ley protegerá a los consumidores. Dicho precepto es la base de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como de otros ordenamientos, cuyos propósitos son dar contenido y hacer efectivos los derechos fundamentales de los consumidores. Dicha ley es de orden público, interés social, de observancia en toda la República y cuyas disposiciones son irrenunciables; por lo que contra su observancia no puede alegarse costumbre, práctica o convenio en contrario. Dicho ordenamiento establece, entre otras, las definiciones de proveedor al igual que la de consumidor, los principios básicos de las relaciones de consumo, una serie de medidas cuya finalidad es tanto promover como proteger los derechos y cultura del consumidor; procurando la equidad y seguridad jurídica en las mencionadas relaciones de consumo. Por lo tanto, se trata de un microsistema por sus reglas protectoras específicas donde no rige de manera absoluta el principio de autonomía de la voluntad que opera de manera general en materia civil y mercantil; sino que está sujeto a normas imperativas protectoras de los derechos de los consumidores cuyo cumplimiento debe vigilar el Estado. Por lo tanto, cuando surjan conflictos entre proveedores y consumidores debe privilegiarse la aplicación de las normas protectoras cuando sean incompatibles con las normas civiles y mercantiles, con el propósito de prevenir abusos en las relaciones de consumo cuyos conflictos deba resolver la autoridad judicial en su ámbito de competencia.

Así, con independencia de que las directrices de Naciones Unidas no aparezcan en el listado de instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas, sino como parte de los instrumentos del UNTCAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo); habrá que precisar que el artículo primero constitucional exige el respeto y garantía de derechos humanos contenidos en tratados internacionales –sin detenerse en su denominación- por lo que no ha lugar el considerar que la clasificación –inclusive internacional de Naciones Unidas- los excluya dentro de su categorización eminente que se ha dado en el plano nacional, pues, los derechos de los consumidores se han construido como producto de un reclamo social que han encontrado resguardo en la

categoría de derechos humanos en la dinámica entre particulares o el llamado efecto horizontal.

Al respecto, se advierten foros de discusión, particularmente en España y partes de Europa que han creado una denominación de *derechos de consumo*. Más allá de la distinción lingüística entre derechos de consumo y derechos de los consumidores, se ha de precisar que si se pretende optar por un encuadre de derechos humanos es necesario entender estos como derechos de las y los consumidores, pues así, se deriva que no son más que núcleos de derechos humanos (información, salud, propiedad, etc) ejercidos dentro de un grupo diferenciado (consumidores) que en la mayoría de los casos se ejercen frente a particulares (efecto horizontal).

Sin profundizar sobre la materia del efecto horizontal –que bien podría merecer un trabajo a parte- es importante precisar que si los derechos humanos se entienden como límites al poder, y hoy en día el poder (económico y social) se ostenta no sólo por el Estado, sino también por particulares, es posible plantearnos la posibilidad de su ejercicio en las relaciones privadas. Surge así la teoría alemana *Drittwirkung*, también llamada *Horizontalwirkung* de los derechos fundamentales, denominación que se traduce como eficacia horizontal de los derechos fundamentales que analiza su eficacia en las relaciones supuestamente iguales entre particulares.

Pocos son los autores que se han dedicado al estudio de los derechos de los consumidores desde una óptica de derechos humanos, entre ellos Quiroz Ruiz (2007) que resalta el constitucionalismo y los derechos humanos en un contexto global; y Caballero (2009) que asume una postura contemporánea de derechos fundamentales pero principalmente desde el carácter económico de implicación social que otorga la CPEUM.

De esta forma, y tomando en consideración el modelo de construcción de derechos enunciado al principio del presente capítulo, señala Caballero (2009: 65) que el

carácter universal de los derechos humanos tiene un soporte fundamental en las condiciones de desigualdad como condición previa sine qua non para el alcance universal. En ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo ha definido como un principio sobre el que descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional (Opinión Consultiva OC-18/03).

Así, precisa Caballero (2009) que el tema de la igualdad requiere del reconocimiento de las diferencias, especialmente a través de la prohibición de discriminar, lo que entraña la distinción de sectores específicos, que pueden o no ser considerados como grupos vulnerables, pero que dimensionan características propias, rasgos particulares que al ser tutelados, permiten el ejercicio de los derechos *erga omnes* en las mismas condiciones, entre otros, los consumidores. Y un segundo aspecto que tiene que ver con la igualdad en sentido material, que consiste en la eliminación de disparidades que conforman estatutos jurídicos diferenciados.

Por lo anterior, los derechos del consumidor nos vincula a esa doble concepción: Una conexión entre la especificidad de un grupo sectorialmente determinado en el ámbito económico que requiere una atención particular por parte del Estado para asegurar la equidad, en donde las condiciones genéricas de libertad e igualdad no son suficientes. Ello con base en una asimilación de vulnerabilidad en que se encuentra un consumidor por su condición económica con relación a grandes proveedores con gran poder económico y situaciones preponderantes en el mercado.

Tal situación fáctica coloca al consumidor ordinario en un estado de desventaja frente al reconocimiento, goce y ejercicio de derechos y libertades fundamentales. En otras palabras, los derechos de los consumidores son –o pueden considerarse– derechos humanos, en este caso, estamos en presencia de un grupo de personas que se encuentran frente a otro grupo social dominante en una relación económico-social (consumidor-proveedor), donde los consumidores muchas veces pueden encontrarse en situaciones de

vulnerabilidad ante todo tipo de prácticas comerciales abusivas y, en su caso, incluso fraudulentas (Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, 1999).

1.4.1. Precisión sobre derechos de los consumidores desde una perspectiva de derechos humanos.

Dicho lo anterior, si estamos ante la posibilidad de entender los derechos de los consumidores como verdaderos derechos humanos, la concepción que se tiene de los mismos puede variar de manera considerable. A continuación expongo algunos ejemplos.

Ovalle (2000: 28) menciona que *el catálogo de derechos básicos de los consumidores* contemplados en la LFPC y en todos los instrumentos normativos antes citados tienen un sentido convencional y analítico pues existen regulaciones que pueden comprender más de un tipo de derecho donde la ubicación de la regulación dependerá del mayor énfasis que se otorgue al derecho protegido (la salud y la seguridad) o al medio empleado para asegurarlos (la información), aunque tal regulación finalmente no dejará de incluir a ambos tipos de derechos. Al respecto, considero que dicha observación, si bien es cierta, puede ser comprendida de manera más amplia a partir de los principios de indivisibilidad e interdependencia de los mismos.

Ovalle (2000: 29) también menciona que la clasificación de los derechos de los consumidores tiene como finalidad el destacar el contenido específico, no el jurídico de los intereses o de los derechos protegidos. En ese sentido, sin desconocer que los intereses de los consumidores protegidos por el ordenamiento jurídico tienen finalmente carácter jurídico, afirma que existe un conjunto de derechos que no tienen en sí un contenido económico o un bien jurídico tutelado (salud, educación información) sino que son un medio instrumental para dar eficacia y firmeza a los demás intereses del consumidor. Entre ellos menciona: El derecho al cumplimiento de lo ofrecido o convenido, el derecho a la indemnización de los daños y perjuicios y el derecho de

acceso a los órganos jurisdiccionales y administrativos; los cuales agrupa en el rubro de *protección de los intereses jurídicos de los consumidores*.

Conforme lo analizado hasta ahora, he de precisar que no comparto la sistematización que realiza Ovalle (y que es compartida con algunos autores que desde el derecho administrativo han intentado desarrollar o explicar los derechos de los consumidores) por las siguientes razones:

<p>Explicación de los derechos de los consumidores con enfoque procesal- administrativista (visión clásica).</p> <p><i>** Nota: El reconocimiento del carácter social de estos derechos, no implica necesariamente que su desarrollo se haya abordado desde un enfoque de derechos humanos.</i></p>	<p>Propuesta de desarrollo de derechos de los consumidores con enfoque de derechos humanos.</p>
<p>Los derechos tienen un sentido convencional y analítico pues existen regulaciones que pueden comprender más de un tipo de derecho donde la ubicación de la regulación dependerá del mayor énfasis que se otorgue al derecho protegido (Ovalle, 2000: 28).</p>	<p>Los derechos de los consumidores como cualquier derecho humano revisten las características de indivisibilidad e interdependencia, lo que implica un sentido amplio de complementariedad y unión de los derechos entre unos y otros. Por tanto, la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos ellos y no como elementos aislados (Serrano y Vázquez, 2011: 155-156).</p>
<p>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 devienen necesariamente en intereses jurídicos, en cuanto intereses tutelados por el derecho (Ovalle, 2000: 28).</p>	<p>Las garantías de protección a los derechos fundamentales no se instauran solamente ante la legitimación de un interés jurídico derivado de una norma directamente aplicable, que activa un mecanismo de corte individual, sino a través de una gama de acciones que tutelan otro tipo de intereses, bien de tipo colectivo o difuso (Caballero 2009: 64).</p>
<p>Los derechos de Protección de Intereses de los Consumidores como medios instrumentales para el</p>	<p>Se utiliza el derecho humano de acceso a la justicia en sentido amplio del cual es posible desempacar</p>

<p>ejercicio de los derechos: El derecho al cumplimiento de lo ofrecido o convenido, el derecho a la indemnización de los daños y perjuicios y el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales y administrativos</p>	<p>el derecho de acceso a la justicia de los consumidores en sentido estricto. El derecho de acceso a la justicia es visto como un fin en sí mismo e interdependiente con otros derechos (entre ellos los de los consumidores). y no sólo como medio Otra ventaja, es el contraste con estándares internacionales de acceso a la justicia conforme a otros elementos que lo componen.</p>
--	---

* * *

TEMA 2: DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA

El derecho humano de acceso a la justicia puede ser desarrollado desde diversos aspectos. En el presente apartado ubicaremos cuando menos dos dimensiones: una *genérica*, que establece las pautas del contenido de dicho derecho; y una aplicada en *sentido estricto* al ámbito formal-material e institucional de defensa de los derechos humanos de los consumidores que se aprecia a través de los recursos contemplados en la LFPC.

Por su parte, la concepción *genérica* del derecho humano de acceso a la justicia tradicionalmente se ha estudiado desde una concepción *limitada* en el marco del artículo 17 de la CPEUM. Tal circunstancia se enunciará de manera referencial, pero haciendo énfasis en el nuevo paradigma de derechos humanos que obliga a construir una solución a partir de la identificación de un sistema jurídico que se integra por fuentes nacionales e internacionales (constitucionales).

Así la concepción limitada -y superada- tradicional contemplada en el artículo 17 de la CPEUM (2.1), puede ser completada y ampliada con la permeabilidad del derecho internacional de los derechos humanos (2.2), respecto de la aplicación en estricto sentido en el diseño de mecanismos de protección contemplados en la LFPC (2.3).

2.1. Concepción genérica de acceso a la justicia en México en el marco del artículo 17 constitucional.

El artículo 17 de la CPEUM vigente reconoce tanto derechos fundamentales como obligaciones estatales. En el sentido más amplio, reconoce la tutela jurisdiccional, y en ella, el derecho de acceso a la justicia a la par del debido proceso y la ejecución de la sentencia (Ovalle, 2007: 153). Dadas sus características, la tutela judicial efectiva es una garantía compleja que comprende el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, el

derecho al debido proceso, el derecho a que se dicte una decisión ajustada a la ley, el derecho a recurrir la decisión y el derecho a la ejecución.

Al resolver la contradicción de tesis 35/2005-PL, el Pleno de la SCJN, estableció que el derecho a la tutela judicial efectiva, se trata, entre otras cosas, de un derecho gradual y sucesivo que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz, de modo que las sucesivas etapas en las que la tutela judicial se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son el derecho de audiencia y el debido proceso.

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se circunscribe como el derecho esencial y base que permite la tutela jurisdiccional efectiva en todas sus facetas, lo que caracteriza su importancia y la trascendencia de su protección. En efecto, garantizar el derecho de acceso a la justicia implica que, bajo los supuestos y parámetros que establezca la ley, los órganos jurisdiccionales deberán movilizar su maquinaria para dar solución al conflicto o cuestión jurídica planteada.

Así, este derecho cuando se entiende desde el artículo 17 constitucional se cataloga como de carácter adjetivo en cuanto se otorga una vía jurisdiccional para la tutela de sus derechos (Sánchez, 2005: 239); sin embargo, para efectos de los derechos humanos de los consumidores es importante mencionar que la SCJN (particularmente a través de su segunda sala) en la tesis de jurisprudencia “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES” (2ª L/2002)” ha reconocido que los principios que integran el acceso a la impartición de justicia no

solamente obligan a órganos jurisdiccionales sino a cualquier autoridad que materialmente realice actos jurisdiccionales.

1.4.2. Elementos de acceso a la justicia de los consumidores en el marco del artículo 17 constitucional.

Conforme lo anterior, podemos realizar un primer esbozo de los elementos que componen el derecho de acceso a la justicia en el marco del artículo 17 constitucional conforme a lo determinado por la Segunda Sala de la SCJN que en opinión de Caballero (2002) constituyen cualidades que el constituyente exige que tenga el proceso de administración de justicia. Tales elementos nos servirán de pauta para la posterior construcción de indicadores en la matriz única de evaluación.

Principio	Consiste en...
(a) Justicia pronta y razonabilidad en el plazo	Que las autoridades encargadas de la impartición de justicia deben resolver las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.
(b) Justicia Completa	La autoridad debe emitir su pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario. Implica también que se garantice a la persona una resolución en la que aplicando la ley, se decida si le asiste la razón sobre los derechos que reclama.
(c) Justicia Imparcial	Consiste en emitir una resolución apegada al derecho de forma que “no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.
(d) Justicia Gratuita	Los órganos encargados de dirimir las controversias, así como los servidores públicos que tienen dicha función no pueden cobrar a las partes emolumentos por la prestación de ese servicio.

2.2. Acceso a la justicia en México conforme a otros elementos que lo componen. Integración tomando en cuenta, sobre todo, la jurisprudencia interamericana.

Debido a la naturaleza de los derechos de consumo –y sin menospreciar el análisis antes referido respecto de los aspectos institucionales- es claro que la dimensión central que nos sirve para el estudio de los problemas de acceso a la justicia en la materia es aquélla que tiene alcances integrales en la medida en que se considera que dicho acceso es un medio imprescindible para lograr una menor desigualdad social (Fix-Zamudio, 1977); esto es, como “un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan (...) la subordinación de grupos” (PNUD, 2005:7).

Así, la concepción integral nos permite aceptar la aplicabilidad de estándares de acceso a la justicia a mecanismos de defensa contemplados en la Ley (2.2.1), así como introducir indicadores más amplios, particularmente relacionados con la eficacia del recurso (2.2.2).

2.2.1. Ámbito de aplicación del acceso a la justicia.

Si bien la aplicación de principios y derechos relacionados con el acceso a la justicia se ha llevado –en mayor medida- en un marco de actividad propiamente jurisdiccional (formal y material), donde inclusive el derecho convencional se encuentra consagrado bajo el rubro específico de protección judicial; los mecanismos de defensa de los derechos del consumidor contemplados en la LFPC (conciliación, arbitraje, dictamen) sí pueden ser contrastados con parámetros de acceso a la justicia.

En primer lugar, en el derecho internacional de los derechos humanos, la CrIDH ha establecido que las garantías judiciales de la Convención Americana deben ser respetadas “en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan

decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a las autoridades administrativas (...) la función de adoptar decisiones que determinen derechos” (Caso Barbani Duarte, 2011: Párr. 118).

En ese sentido, los principios institucionales del acceso a la justicia si pueden aplicarse a los procedimientos de solución de conflictos contemplados en la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues, tienen por objeto salvaguardar los derechos de los consumidores y equilibrar las relaciones de consumo. En el caso del arbitraje queda claro que la función resulta materialmente jurisdiccional, pero aún en el caso de un procedimiento conciliatorio donde las partes no lleguen a un acuerdo, se puede concluir con un dictamen en el cual se pueden determinar derechos del consumidor; por tanto en el peor de los casos, los principios podrían ser matizados conforme a los requerimientos propios de la materia, pero en esencia los mismos.

En segundo lugar, aún cuando se pudiera argumentar que los recursos contemplados en la LFPC a la luz de los alcances integrales del acceso a la justicia no agotan en definitivo la posibilidad de resolver los conflictos ante tribunales; habría que precisar que dichos mecanismos responden a un microsistema de reglas protectoras específicas en materia de consumo con sustento constitucional en el artículo 28, y por tanto, una obligación estatal de garantizar que tales recursos deben ser, además de efectivos, idóneos (OC-9/87:Párr. 24) y evitar, en su caso, que se resuelvan bajo otros parámetros civiles y mercantiles tradicionales (tribunales).

En otras palabras, los recursos en materia de consumo deben responder a una visión integral del acceso a la justicia con miras a lograr una menor desigualdad social-estructural y equilibrar dichas relaciones, y no en un parámetro de “igualdad formal” de relaciones civiles-mercantiles.

2.2.2. Integración del derecho humano de acceso a la justicia

El artículo 14 del PIDCyP (derecho de acceso a la Justicia); y la interpretación de la CrIDH respecto de los artículos 8.1 (garantías judiciales) y 25.1 (protección judicial) de la CADH, han consagrado el derecho al acceso a la justicia. Así una mirada a la visión integral del acceso a la justicia nos obliga a tomar en cuenta, no sólo parámetros de completitud, prontitud, imparcialidad y gratuidad como los que se desprenden del artículo 17 de la CPEUM; sino también el aseguramiento de un recurso eficaz (2.2.2.1), su dimensión social y un enfoque diferencial (2.2.2.2.), una mirada a las acciones colectivas (2.2.2.3.), y otros alcances que por la amplitud no serán abordados por el momento como el tema de las reparaciones.

2.2.2.1. Efectividad de los recursos

El artículo 25.1 de la CADH prevé el principio de efectividad de los medios de defensa previstos en la Constitución o en la ley para garantizar esos derechos. La propia CrIDH sostiene que de acuerdo al citado principio “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios”, lo que puede ocurrir, por ejemplo, al verificarse cualquier situación “que configure un cuadro de negación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión” (Caso Baena Ricardo, 2001: 72; Caso Balderón García, 2006).

Así, tal derecho importa el deber de garantizar la efectividad de los recursos o medios de defensa previstos en la Constitución y en la ley, motivo por el cual, deben abstenerse de condicionar su procedencia a requisitos o formalismos técnicos (OC-9/87) que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto del fin legítimo que se persigue con la exigencia constitucional de establecer parámetros en la ley para el ejercicio de los derechos de acción y defensa, los cuales deben ser generales, razonables

y objetivos; y además se requiere que el recurso establecido en la ley resulte sencillo y rápido.

Sobre el tema, la CrIDH (Caso Castañeda Gutman, 2008: 106 y 118) se ha pronunciado en los siguientes términos:

“A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo. (...) Un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.

De lo anterior se sigue que para considerar la existencia del recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente; sino que hay una obligación estatal clara de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos tengan una capacidad real para lograr la protección de los derechos, en este caso de los consumidores; y la responsabilidad de asegurar la debida aplicación de los recursos por parte de las autoridades (Caso Villagrán Morales, 1999).

2.2.2.2. El acceso a la Justicia, derechos sociales y enfoque diferencial.

Cappelletti (1976) señala que la dimensión social del acceso a la justicia debe verse como un movimiento intelectual, de investigación y de proyección de reforma legislativa; se refiere a los sistemas donde se concentra en las manos de los grandes productores privados, monopólicos y oligopólicos, o en los sistemas de concentración del poder en los órganos públicos, institucionalizando la fusión del poder político y el económico; es decir, consiste en "una búsqueda del equilibrio perdido, no sólo en el 'mercado' económico mediante una sabia política en materia de competencia y de

defensa de los consumidores", sino también en la arena de la vida política y, por tanto, jurídica.

En este punto resulta, a manera de síntesis resaltar la importancia de utilizar una interpretación amplia de los elementos generales del acceso a la justicia. Al respecto puede citarse el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, desde la perspectiva de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH, 2007).

Al respecto, cobra importancia respecto de los derechos de los consumidores, lo que se dice en dicho informe sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales, lo cual exige mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales (en su dimensión individual y colectiva).

Ahora bien, respecto del enfoque diferencial habrá que analizar las particularidades que adquiere el acceso a la justicia en relación con grupos en situación de vulnerabilidad. Cuando menos se aprecian dos enfoques: (i) Una situación de vulnerabilidad generalizada de ciertos grupos en México por motivos de edad, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas; pero sobre todo por condiciones de pobreza (lo cual puede ser abordado conforme a las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad); pero también, (ii) una situación específica de vulnerabilidad del consumidor. Es por ello que desde un enfoque diferencial es importante tomar medidas sobre la desigualdad estructural del consumidor respecto de los grandes proveedores.

Al respecto, la regla 43 de las Reglas de Brasilia antes referida establece que para garantizar el acceso a la justicia se impone como obligación a los funcionarios impulsar medidas alternas para la resolución de conflicto tales como la conciliación o el arbitraje

(regla 43); y por otro lado, que la información procesal o jurisdiccional que debe ser facilitada al usuario para hacer uso de remedios judiciales (regla 51).

En efecto, el sistema de acceso a la justicia en materia de consumo se ha dado mayoritariamente a través del diseño de mecanismos conciliatorios y arbitrajes, sin embargo dicha disposición debe ser interpretada de conformidad con otros criterios integrales de acceso a la justicia antes referidos, entre ellos, la efectividad de los recursos.

2.2.2.3. Acciones colectivas

Finalmente dado la importancia en la materia, vale la pena referir brevemente a las acciones colectivas. Históricamente las acciones colectivas tienen raíces fuertes en los derechos del consumidor; aún previo al decreto de 30 de agosto de 2011 por el cual se derogaron y adicionaron nuevas disposiciones jurídicas en ordenamientos como el Código Federal de Procedimientos Civiles, desde 2007 la PROFECO ha tramitado casos a través de las llamadas “acciones de grupo” con fundamento en el anterior artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. A través de dichas acciones se puede demandar ante 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 se condene a la reparación correspondiente”; así como “impedir, suspender o modificar las conductas de proveedores que ocasionen daños o perjuicios a los consumidores” (Ovalle: 2003).

Ahora bien, después de la referida reforma, se modificó el artículo 26 de la Ley Federal del Consumidor para indicar que “cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la PROFECO, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva”; lo que abre la

puerta a que los consumidores de manera autónoma puedan interponer estos recursos ante los tribunales (García, 2011).

* * *

2.3.El acceso a la justicia aplicado en estricto sentido en la LFPC.

Ahora bien, es importante para efectos del presente trabajo delimitar el campo de estudio a aquellos derechos contemplados en la ley que guardan una relación más directa con el tema de acceso a la justicia, y es precisamente el tema de los recursos.

Partimos de la idea que dentro de los derechos (principios) básicos del consumidor contemplados en el artículo 1º de la LFPC, se establece que el consumidor tendrá derecho al 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 (fracción V). Dicho artículo reviste algunas diferencias que merecen ser comentadas con el relatado artículo 6º del Código Brasileño, fundamentalmente respecto de dos aspectos:

	Código Brasileño (Artículo 6º fracción VII)	Ley Federal de Protección al consumidor (Artículo 1º fracción V).
A. <u>Órgano encargado de dirimir las controversias.</u>	Acceso a órganos judiciales y administrativos (...)	Acceso a órganos administrativos (...)
B. <u>Alcances del acceso a la justicia.</u>	(...) con vista a prevenir o reparar daños patrimoniales y morales (...)	(...) con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales (...)

Al respecto Ovalle (2000: 85) señala que dichas diferencias (a las que inclusive reconoce como omisiones) “*no deben llevar a la conclusión de que en el ordenamiento mexicano no se reconoce el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales a los consumidores, pues tal derecho se encuentra contenido para todos los justiciables en el artículo 17 de la Constitución Política; ni tampoco deben hacer creer que no se prevé el derecho a la reparación de los daños patrimoniales y morales*” pues dicha

consideración la contempla la fracción IV del propio artículo 1º de la LFPC al determinar que será un principio básico del consumidor *“la efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos”*.

Dichas consideraciones se comparten parcialmente, pues si bien es cierto que de conformidad con el artículo 17 de la CPEUM se garantiza un acceso a la justicia, dicho planteamiento se encuentra formulado en términos formales como veremos más adelante, muy distante de una visión amplia que conforme a los estándares internacionales integran el derecho de acceso a la justicia. Por lo que el establecer el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales de los consumidores, no parece un pronunciamiento tan ocioso cuando se analizan otro tipo de indicadores como la accesibilidad y disponibilidad de los recursos.

Por su parte, respecto de la consideración relativa a la reparación de daños patrimoniales contemplada en la fracción IV de la LFPC –que inclusive el artículo 6º del Código Brasileño contempla de manera idéntica en la fracción VI- también hay que decir, que no es lo mismo entender el concepto de reparación de manera aislada, a vincularlo como un aspecto propio del derecho de acceso a la justicia.

2.3.1. Mecanismos de acceso a la justicia

Ahora bien, como el objetivo del presente trabajo es precisamente someter los mecanismos de acceso a la justicia contemplados en la LFPC a un contraste con los indicadores respecto de dicho derecho humano, en el presente apartado me limitare a enumerar y describir brevemente los instrumentos establecidos para tal efecto:

- a) *La reclamación:* La cual puede ser interpuesta por el consumidor en contra del incumplimiento en el que haya incurrido el proveedor. Este mecanismo constituye el inicio del procedimiento conciliador regulado en los artículos 99 a 116 de la

LFPC, y su finalidad es la de llevar a las partes a una conciliación entre los intereses del consumidor y del proveedor.

- b) *La denuncia*: Se puede interponer con motivo de violaciones a las disposiciones de la LFPC, la cual si se considera procedente, da lugar a un procedimiento administrativo en el que se otorga la garantía de audiencia al proveedor, y en su caso, si se comprueba la violación, la Procuraduría cuenta con facultades suficientes para la imposición de sanciones. Este procedimiento contemplado en los artículos 123 y 124 de la LFPC se denomina “por infracciones a la ley”.
- c) *Arbitraje (*)*: Mecanismo ante la eventual conclusión del procedimiento conciliatorio sin que se llegue a un convenio. Este mecanismo no está – obligatoriamente- a cargo de la Procuraduría, pero es posible que ante la invitación de la Institución de someter el proceso a arbitraje, se designe a la misma como árbitro (artículo 116). También es posible que sin haber seguido previamente el proceso conciliatorio, las partes se sometan a un arbitraje en términos del artículo 117.
- d) *Tutela jurisdiccional*: Con fundamento en el artículo 17 de la CPEUM. No existe en el Código de Comercio un procedimiento especial para tramitar demandas de los consumidores, por lo cual las mismas deben sustanciarse a través de un juicio ordinario mercantil de conformidad con el artículo 1377 del Código de Comercio, salvo que se cuente con un título ejecutivo (como un laudo de la propia Procuraduría o un convenio conciliatorio con una deuda cierta, líquida y exigible) situación ante la cual sería procedente la vía ejecutiva mercantil.

* * *

CAPITULO II

***MATRIZ DE EVALUACIÓN NORMATIVA DE LOS
RECURSOS CONTEMPLADOS EN LA LFPC:
CONSTRUCCIÓN Y EVALUACIÓN.***

TEMA 1: Precisión sobre el objeto de estudio y la metodología empleada.

Si bien, con independencia del reconocimiento o no de los derechos de los consumidores como derechos humanos –situación que personalmente comparto- el acceso a la justicia ante su violación debe garantizarse en cualquier momento; y toda vez que los mismos deben ser asegurados en su ejercicio, uno de los puntos de contacto es precisamente con el derecho de acceso a la justicia cuando se trata de los **recursos** (queja y reclamación, denuncia, arbitraje y tutela jurisdiccional) con los que cuentan los consumidores para hacer valer sus derechos. Por otro lado, tenemos un mapeo general de aparentes fallas en el ejercicio de dichos derechos, en particular, en los mecanismos de justiciabilidad establecidos para tal efecto.

Al respecto, considero que uno de los problemas respecto del correcto desarrollo de los recursos con los que cuentan las personas para hacer valer los derechos humanos de los consumidores en México podría encuadrarse en aspectos de acceso a la justicia en su visión más amplia. También, aunque un posible déficit de aplicación de los estándares internacionales de acceso a la justicia influiría en el ejercicio de los derechos de los consumidores, dicha situación no explicaría en su totalidad los obstáculos para su ejercicio; pues, la evaluación sobre la eficacia de un derecho humano –cualquiera- no se puede explicar a partir de un análisis de acceso a la justicia exclusivamente ya que existen otros factores que influyen en su ejercicio: en este caso políticas públicas mal diseñadas o mal implementadas, una cultura de consumo poco exigente o poco desarrollada, falta de mecanismos de fiscalización del ejercicio público, transparencia institucional y rendición de cuentas, entre otros.

Dicho lo anterior, vale la pena precisar 3 aspectos sobre el objeto de estudio, respecto del cual operaran los diversos indicadores de la matriz única de acceso a la justicia que hemos construido en su visión formal e integral: La distinción entre mecanismos judiciales y extrajudiciales en el ámbito de los derechos de los

consumidores (1.1); la justificación del estudio sobre el recurso de queja y reclamación (conciliatorio) de la Ley Federal de protección al Consumidor (1.2); y, la distinción entre fallas estructurales y de procesos (1.3). Veamos.

1.1. La respuesta a la exigencia de los derechos de los consumidores y mecanismos de acceso a la justicia: ¿Procedimientos extrajudiciales o judiciales?

El diseño de mecanismos extrajudiciales conciliatorios y arbitrales es una respuesta al proceso de justiciabilidad y exigencia de los derechos humanos de los consumidores. Como quedó expuesto en el capítulo anterior la situación de desigualdad entre proveedores y consumidores requiere de medidas específicas y de diseños normativos particulares para la protección de derechos.

En ese sentido Amaya (2004: 106) sostiene que habitualmente los sistemas procesales judiciales –tradicionales- no están dotados de la celeridad necesaria para satisfacer dichos particulares reclamos, por lo que tal realidad indica que estamos en presencia de una temática que requiere de una estructura procesal gradual; es decir, de una faz preventiva a través de sistemas administrativos articulados sobre la base de técnicas conciliatorias y regímenes de sanciones preventivas, vías arbitrales y/o sus diferentes derivaciones; y eventualmente de una faz judicial por medio de Tribunales e instituciones especializados para consumidores, o al menos con reglas accesibles al tipo de reclamos.

De conformidad con lo anterior, se aprecia que el diseño de mecanismos extrajudiciales para la defensa de derechos de los consumidores comparte una serie de características en aquellos sistemas normativos que los han contemplado, y entre ellas destaca precisamente la celeridad para la resolución de conflictos en materia de derechos humanos de los consumidores, o en otras palabras, la contemplación de plazos razonables. En este contexto es que la Ley Federal de Protección al Consumidor en

México ha contemplado los mecanismos de reclamación (conciliación), el arbitraje y denuncia.

Por su parte, algunos sistemas normativos en este diseño estructural gradual procesal para garantizar derechos de los consumidores han implementado procedimientos jurisdiccionales a través de Tribunales especializados, o han flexibilizado reglas para la atención de reclamos de los consumidores en sede jurisdiccional.

Al respecto, los artículos 28 a 30 de las Directrices del Consumidor de las Naciones Unidas, instrumento internacional adoptado de forma expresa por la Ley Federal de Protección al Consumidor, establecen determinadas pautas a ser consideradas, entre ellas: solución de controversias en forma justa, rápida y exenta de formalidades, información al consumidor sobre los procedimientos vigentes y, procedimientos no costosos para los consumidores de bajos ingresos.

En ese sentido se explica, tanto del mismo proceso de construcción de los derechos de los consumidores como del contexto del consumidor a nivel global, que acudir a tribunales ordinarios para imponer una reclamación resulta sumamente costoso especialmente en lo que se refiere a gastos judiciales y honorarios de abogados, aunado a las demoras que se dan en los tribunales ordinarios para obtener una resolución judicial que ponga fin a un pleito. Lo anterior contribuye a generar una opinión negativa de la necesidad o conveniencia de solucionar diferendos por medio de mecanismos jurisdiccionales.

En este orden de ideas, es que algunos países han creado tribunales de pequeñas reclamaciones o de menor cuantía para consumidores que han sido diseñados siguiendo lineamientos comunes, más allá de las diferencias específicas que pueden separarlos (Amaya 2004: 236). Dichos Tribunales contemplan algunos principios, entre otros: **(a)**

reducción de formalidades; **(b)** eliminación u opción del patrocinio profesional; **(c)** limitación de la legitimidad a personas físicas; **(d)** en algunas jurisdicciones se limita el derecho de apelar; **(e)** bajo costo del procedimiento; **(g)** horarios de funcionamiento accesibles y compatibles con los horarios de trabajo. En opinión de Cappeletti citado por Oteiza (s/a) se ve nítidamente como por medio de la creación de dichos órganos jurisdiccionales se procura lograr paliar las limitaciones de un gran sector de la población en punto del acceso a la justicia.

Así, el presente trabajo se centrará fundamentalmente en los mecanismos extrajudiciales, pues, al no existir una tutela jurisdiccional especializada en la materia, un trabajo sobre los problemas de acceso a la justicia en sede jurisdiccional en México resultaría demasiado amplio y escaparía al objeto del presente trabajo.

1.2. La justificación del estudio sobre el recurso de reclamación (conciliatorio) de la Ley Federal de protección al Consumidor

Ahora bien, como quedó expuesto anteriormente los mecanismos extrajudiciales de acceso a la justicia con los que cuenta el Estado mexicano para hacer frente a las exigencias de los consumidores son la reclamación, el arbitraje y la denuncia. Más allá del procedimiento que se sigue en cada uno de ellos, es importante atender a la finalidad para la que cada uno de ellos fueron creados:

- (a)** *La queja y la reclamación (procedimiento conciliatorio)*. Es el inicio de un proceso conciliatorio por virtud del cual el consumidor presenta su reclamación contra el proveedor por estimar éste último ha incumplido alguna de las obligaciones contraídas. Se pretende que la PROFECO intente conciliar los intereses de ambos mediante la celebración de un convenio.
- (b)** *La denuncia* es en sentido estricto un procedimiento por infracciones a la Ley cuando este es iniciado por cualquier persona respecto de alguna violación a

la LFPC (también puede iniciarse de oficio a juicio de la autoridad). Su naturaleza es la de vigilar el cumplimiento de las normas de orden público contempladas a favor de los consumidores, y en su caso -ante una eventual infracción- imponer una sanción administrativa; pero no constituye un mecanismo para la resolución de conflictos entre proveedores y consumidores, y en ese sentido no se pretende determinar derechos a favor de éstos últimos.

- (c) El *arbitraje* es un procedimiento extrajudicial potestativo, tanto si las partes (ambas) lo aceptan después de haber seguido un procedimiento conciliatorio sin haber llegado a un convenio, o que sin haberlo seguido previamente, hayan decidido someter la resolución de los posibles conflictos a un arbitraje.

Al respecto, por lo que corresponde al presente trabajo, se dejará por un lado el procedimiento por infracciones a la ley o denuncia, pues, si bien puede ser considerado como un mecanismo de acceso a la justicia en su visión integral, el mismo responde a otro tipo objeto; es decir, a una finalidad de policía administrativa. Por ello, sus efectos no recaen directamente en la determinación de derechos a favor de los consumidores sino en la vigilancia e inspección del cumplimiento de la ley.

Por lo anterior – y toda vez que el arbitraje resulta potestativo- se aprecia que la reclamación, es el mecanismo de acceso a la justicia extrajudicial por excelencia que contempla la Ley en la materia para la defensa de los derechos de los consumidores, y respecto del cual valdrá la evaluación indicativa de acceso a la justicia.

1.3. Distinción entre fallas estructurales y de procesos

Los problemas que aquejan a los derechos de los consumidores en materia de acceso a la justicia pueden ser clasificados de la siguiente manera: (a) Fallas estructurales (normativas y operacionales directamente relacionadas con la norma); y (b)

Fallas en los procesos (necesariamente operacionales no relacionadas directamente con la norma) y que constituyen circunstancias ajenas al diseño normativo. El presente estudio se centrará en las fallas estructurales, principalmente desde un enfoque normativo, y en la medida de lo posible se comentará respecto del aspecto operacional.

De conformidad con lo anterior, el campo de estudio sujeto a valoración indicativa de conformidad con el derecho humano de acceso a la justicia quedará delimitado de la siguiente manera:

1. Mecanismos de Acceso a la Justicia de los Consumidores.	1.1.	1.2.	1.3		
	Mecanismos Extrajudiciales	Reclamación (proceso conciliatorio)	Fallas estructurales	Normativas	Operacionales
			Fallas en los procesos		
	Mecanismos Judiciales.	Denuncia			
Arbitraje (*)					
Juicio ordinario					
Juicio sumario					

(*) Se abordará de manera indirecta, en la medida en que se relaciona con el procedimiento conciliatorio.

* * *

TEMA 2: Construcción de una matriz única de indicadores normativos de acceso a la justicia.

Una vez expuesto en el tema anterior la metodología de los aspectos a evaluar y de conformidad con elementos esenciales de acceso a la justicia desarrolladas, es posible identificar una serie de indicadores conforme a una visión amplia de acceso a la justicia, construyendo así una matriz de evaluación que integre los aspectos contemplados por el artículo 17 de la CPEUM, pero también los estándares internacionales en la materia.

Para ello es importante considerar el acceso a la justicia como garantía de los derechos sociales, y en ese sentido tomar en cuenta los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración a los derechos fundamentales, y en ese sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a estos recursos, y para tal efecto se debe prever eliminar los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia (CIDH, 2007).

Dicho anterior de una abstracción de los elementos y características desarrollados, se tiene la siguiente propuesta de matriz de indicadores, que contempla así grandes categorías, dimensiones de análisis e indicadores en concreto; los cuales serán contrastados con el diseño normativo del procedimiento de reclamación (conciliatorio) contemplado en la LFPC.

CATEGORÍA	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	INDICADORES	
		<i>Problema en el diseño normativo</i>	<i>Problema operacional derivado del diseño normativo</i>
Gratuidad y remoción de obstáculos económicos para garantizar derechos sociales.	Justicia gratuita (17 CPEUM)	<i>La norma contempla la gratuidad como principio</i>	Los procesos se atienden de manera gratuita
		<i>La norma permite inferir que los encargados de dirimir las controversias no pueden cobrar emolumentos por la prestación de servicios</i>	
	Remoción de obstáculos económicos (artículo 25 de la CADH y su interpretación)	<i>La norma contempla una obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita.</i>	Se prevén servicios de asistencia jurídica gratuita.
		<i>La norma contempla la accesibilidad de los recursos: Eliminación de costos del proceso, localización de los lugares para llevar a cabo una conciliación.</i>	El proceso conciliatorio es accesible tratándose de costos, y localización de las delegaciones para presentar reclamaciones.
	<i>La norma contempla medidas para personas o grupos en situación de exclusión sistemática en el acceso a la justicia.</i>	El proceso conciliatorio resulta inclusivo o por el contrario excluye ciertos grupos en situación de vulnerabilidad (indígenas, mujeres, etc.).	
Acceso a la Justicia y proceso.	<i>Derecho a una audiencia.</i>	<i>La norma contempla una audiencia de determinación de derechos</i>	Se llevan a cabo las audiencias.
	<i>Debida notificación del proceso.</i>	<i>Se contemplan efectivas notificaciones sobre la existencia del proceso.</i>	Las notificaciones se realizan debidamente.
	<i>Derecho a la publicidad del procedimiento conciliatorio.</i>	<i>La norma contempla el supuesto de publicidad del procedimiento.</i>	El procedimiento conciliatorio cumple con los parámetros de publicidad.
	<i>Justicia Pronta y derecho a un recurso rápido (17 CPEUM y 25 CADH)</i>	<i>La norma contempla plazos razonables para la resolución de los recursos</i>	Las autoridades resuelven las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establecen las leyes Las autoridades resuelven las controversias dentro de un plazo razonable aunque no sea precisamente aquellos contemplados por las leyes

	<p><i>Derecho a la revisión judicial (Justicia completa: 17 CPEUM; y revisión judicial 25 de la CADH)</i></p>	<p><i>La norma contempla la posibilidad de resolver los conflictos en una instancia posterior ya sea a través de revisiones administrativas, mecanismos extrajudiciales se segunda instancia o acceso a la tutela</i></p>	<p>Hay posibilidad de acceder a una instancia posterior.</p>
	<p><i>Justicia imparcial (17 CPEUM)</i></p>	<p><i>La norma contempla la exigencia de emitir una resolución apegada al derecho de forma que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido.</i></p>	<p>Los procesos conciliatorios son llevados a cabo bajo un supuesto de imparcialidad por parte de los abogados conciliadores</p>
<p>Justicia Completa y contenido del derecho a la tutela efectiva en materia de afectaciones a derechos sociales</p>	<p><i>Justicia completa y contenido sustantivo de la resolución</i></p>	<p><i>La norma contempla la posibilidad de emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos (motivación y fundamentación)</i></p>	<p>Las resoluciones emiten un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos</p> <ul style="list-style-type: none"> •
		<p><i>La norma garantiza a la persona una resolución en la que aplicando la ley se decida si le asiste la razón sobre los derechos que reclama (motivación y fundamentación)</i></p>	<p>Las resoluciones garantizan a la persona una resolución en la que aplicando la ley se decida si le asiste razón sobre los derechos que reclama.</p>
	<p><i>Derecho a un recurso sencillo</i></p>	<p><i>El procedimiento contemplado en la norma es sencillo.</i></p>	<p>El procedimiento conciliatorio resulta sencillo.</p>
	<p><i>Derecho a un recurso efectivo</i></p>	<p><i>La norma no contempla formalismos excesivos o rigorismos técnicos.</i></p> <p><i>La norma permite un efectivo acceso (que no sea ilusorio).</i></p> <p><i>El diseño normativo es capaz de conducir a un análisis del conflicto planteado.</i></p> <p><i>El diseño normativo es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.</i></p>	<p>El procedimiento conciliatorio es efectivo e idóneo (**)</p>

TEMA 3: Evaluación del recurso de reclamación (conciliación) contemplado en la LFPC conforme a la matriz única de indicadores de acceso a la justicia.

A continuación se reseñarán algunos comentarios generales sobre la evaluación de las grandes categorías de análisis de la matriz que se ha diseñado, a reserva de que se precisen los resultados conforme a los indicadores en concreto en una tabla de evaluación al final del presente apartado.

3.1. Gratuidad y remoción de obstáculos económicos (accesibilidad)

La LFPC refiere la gratuidad únicamente respecto de la representación en reclamaciones grupales, aunque no enuncia un principio general expreso de gratuidad en los procedimientos individuales conciliatorios que se llevan a cabo ante ella. No obstante lo anterior, hay que recordar que la propia Ley adopta de manera expresa las Directrices para Consumidores de la ONU que en los artículos 28 a 30 contempla “procedimientos no costosos”.

En lo que aspectos en concreto se refiere, es posible inferir que no hay cobro de emolumento alguno por la prestación de los servicios; existen mecanismos suficientes para la reducción de costos de litigios; y del diseño normativo se aprecia que los procesos se atienden de manera gratuita (no pasa desapercibido el problema de corrupción generalizado, el cual requiere de métodos de comprobación y documentación específicos, que prevén “cuotas informales” para dar seguimiento a los procedimientos respectivos; sin embargo, dicha circunstancia escapa al presente trabajo).

Así por ejemplo, el artículo 99 de la LFPC prevé que la reclamación se puede presentar en forma escrita, oral, vía telefónica, medios electrónicos o cualquier otro medio idóneo; y de la misma forma existen diversos medios para desahogar el procedimiento conciliatorio. La expansión de los instrumentos para presentar una

reclamación a través de dichos diversos medios coadyuva a la reducción de costos en la presentación del recurso, principalmente de aquellos que obligan a erogar sumas económicas (copias, traslados, etc) y amplía considerablemente el campo de accesibilidad; no obstante que operativamente se sigan registrando un número mucho mayor de quejas en formato escrito ante la institución (SIP Folio **1031500057513** y Folio **1031500058213**):

Medio de Ingreso / Año	2011	2012	2013*
Correo Electrónico	132	72	117
Escrito	11,077	12,716	14,451
Fax	17	5	6
Internet	1,550	2,404	3,411
Personal	103,281	94,868	90,012
Teléfono	4	4	1
Sin identificar	108	150	224
Total de quejas	116,169	110,219	108,222

Fuente: Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) vía acceso a la información pública. Datos correspondientes al periodo de 01 de enero de 2011 al 30 de septiembre de 2013.

Número (cantidad) de procedimientos conciliatorios desahogados por vía telefónica o por otro medio no presencial (especificar cuál) en los años 2010, 2011, 2012 y 2013

Año	Procedimientos desahogados vía Telefónica	Procedimientos desahogados vía Electrónica (Concilianet)
2010	6,502	549
2011	6,732	1,513
2012	6,723	2,260
2013 (Enero – octubre)	6,514	3,022

Fuente: Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) vía acceso a la información pública.

A su vez la PROFECO cuenta con formatos para atender las reclamaciones los cuales pueden ser llenados con la asesoría de servidores de dicha Institución, lo que facilita en gran medida la presentación de reclamaciones en contra de algún proveedor. Dichas asesorías se brindan de manera gratuita en cada una de las delegaciones presencialmente, pero también se cuenta con asistencia vía telefónica o vía correo electrónico. Al respecto, la propia Ley contempla como derecho la *asistencia integral*

para la protección de derechos de los consumidores organizada por el Estado en el artículo 1º fracción VI, así como la obligación de proveer facilidades para la defensa de sus derechos. Tal asistencia constituye un medio de orientación, pero no de acompañamiento en el desarrollo del procedimiento en concreto, y mucho menos durante litigios jurisdiccionales tal como lo reconoce la propia PROFECO (SIP, Folio 1031500057413):

“La Procuraduría Federal del Consumidor, tiene por objeto promover y proteger los derechos y cultura del consumidor así como procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Derivado de lo anterior, la Dirección General de Quejas, brinda información asesoría y orienta a los consumidores, esta última, cuando esta Institución no es competente para conocer del problema que plantea el consumidor sin embargo, esta Dirección General, no cuenta con atribuciones para ejercer un programa de asistencia legal durante el desarrollo de los procedimientos o de acompañamiento de consumidores durante litigios jurisdiccionales”.

En ese sentido, la presentación de una reclamación no requiere de representación legal ni de la asesoría de un abogado, pues la misma se puede llevar a cabo por parte del consumidor asentando los hechos que considera violaciones a sus derechos por parte de algún proveedor toda vez que el recurso carece de complejidad técnica.

En ese orden de ideas, el artículo 100 de la Ley le otorga al consumidor el derecho a presentar su reclamación ante la Procuraduría donde se haya originado el hecho motivo de la reclamación, la del domicilio del consumidor o la del domicilio del proveedor permitiendo con ello una amplitud de posibilidades de alcance territorial. Así también la propia PFOFECO (SIP, folio 1031500057713) reconoció que

" El Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor determina la denominación y sede de las delegaciones y subdelegaciones que ejercen sus atribuciones en las distintas entidades de la República Mexicana, haciéndose necesario establecer la circunscripción territorial dentro de la cual dichas atribuciones serán ejercidas. Derivado de lo anterior, se crea el Acuerdo que establece la circunscripción territorial de las delegaciones y subdelegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor en el cual, se determina los municipios que serán atendidos por cada Delegación y Subdelegación de Profeco para la atención de quejas. Asimismo, sucede con el Acuerdo que establece la creación, denominación, sede, adscripción y circunscripción territorial de las unidades de servicio de la Procuraduría Federal del Consumidor en el que se indican y por el que se les delegan atribuciones a estas. Ahora bien, la Institución también cuenta con la plataforma de

Concilianet donde se reciben quejas de los consumidores que tienen su domicilio dentro del territorio nacional contra los proveedores que tienen convenio con la Procuraduría para llevar a cabo procedimientos a través de medios electrónicos.

*Por lo anterior, no existen registros de quejas que hayan sido atendidas en territorios en los que la Procuraduría no cuenta con alguna Unidad para la atención de las mismas **ya que existe presencia de la Procuraduría en toda la República mexicana**”*

Finalmente, no se aprecia que se excluya sistemáticamente a algún grupo vulnerable (a nivel normativo). La ley en diversas disposiciones predica la inclusión y la toma de medidas respecto de diversos grupos vulnerables, tal es el caso de los indígenas y los infantes, lo que da cuenta del alcance transversal del diseño normativo.

3.2. Acceso a la justicia y proceso.

Antes que nada se precisa que este rubro de indicadores requiere de un matiz distinto a aquéllos estándares tradicionales diseñados para evaluar un procedimiento en forma ya sea en sede administrativa o jurisdiccional. Lo anterior porque el procedimiento conciliatorio es precisamente un mecanismo alternativo de solución de conflictos.

En ese sentido, es posible determinar que algunos de estos criterios no resultan aplicables al procedimiento conciliatorio, en particular: La existencia de una audiencia de determinación de derechos y el derecho a contar con una decisión fundada (este último punto con excepción de aquellos dictámenes de establecimiento de derechos de la PROFECO). Ello es así porque dicho procedimiento no tiene los alcances necesarios para que un tercero decida sobre lo fundado o infundado de un recurso del consumidor. Lo interesante aquí es determinar si la inaplicabilidad de tales criterios confirma que la naturaleza del recurso carece de los alcances necesarios para la determinación de derechos; sin embargo, dicha circunstancia será evaluada en el criterio de efectividad del recurso.

Ahora bien, hay otros criterios que pueden ser matizados a la luz de un procedimiento conciliatorio. Tal es el caso de la publicidad y la existencia de un plazo razonable. Respecto del primero, la ley no hace mención explícita a la publicidad de las audiencias conciliatorias; sin embargo no hay obstáculo alguno que impida su publicidad.

Respecto de la existencia de un plazo razonable, en primer lugar se aprecia que la norma contempla plazos razonables para la resolución de los recursos (Problema normativo). De manera general, una reclamación se desahoga dentro de los siguientes plazos: Una vez presentada, la Procuraduría notifica al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación requiriendo un informe por escrito relacionado con los hechos (artículo 103). Posteriormente señala día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

Al respecto se precisa en este punto, que aún cuando se contemplan plazos razonables, no se especifica un plazo máximo para la celebración de dicha audiencia, y es información que la Institución no tiene sistematizada por encontrarse contenida en los expedientes que se encuentran resguardados (SIP, Folio **1031500057913**). En caso de que no asista el proveedor o el consumidor, se señala día dentro de los siguientes 10 días para la celebración de la audiencia. Por último se menciona que la normativa no contempla un plazo máximo para la resolución de los conflictos.

Por otro lado, no hay un plazo único para la resolución de los conflictos, en especial en los procedimientos conciliatorios, particularmente porque existe la posibilidad de que el abogado conciliador cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes suspenda hasta en tres ocasiones la audiencia (artículo 114). Por lo anterior, aún cuando de la lectura del informe de la propia Procuraduría se advierte que

los procedimientos no se resuelven en el plazo mínimo estimado por la ley, cierto es que no se puede concluir de manera determinante que los mismos se resuelven fuera de los términos y plazos establecidos. Así resulta indeterminado calificar si las autoridades resuelven las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establecen las leyes.

No obstante lo anterior, las autoridades resuelven las controversias dentro de un plazo razonable aunque no sea precisamente aquellos contemplados por las leyes (problema operacional). El Informe anual de la Procuraduría Federal del Consumidor (2011: 10) destaca que los procedimientos concluyeron en 131 días naturales en promedio considerando aquellos expedientes que iniciaron desde 2005 hasta diciembre de 2011. El plazo contemplado para la conclusión de “los procedimientos” contempla únicamente quejas y el respectivo procedimiento conciliatorio, pero no especifica procesos arbitrales ni plazos para la conclusión de procedimientos sancionatorios.

Respecto del estándar de revisión judicial se precisa que no es aplicable como tal debido a que el procedimiento conciliatorio no concluye (en el caso de que no haya convenio) con una resolución de determinación de derechos, sino que los mismos se “dejan a salvo”. Dicha circunstancia más que permitir una revisión, abre la puerta a su posible impugnación por la vía judicial ordinaria (en primera instancia).

Finalmente, respecto de la imparcialidad, el artículo 113 de la Ley en la materia establece que el abogado conciliador deberá conducirse “sin prejuzgar sobre el conflicto planteado”. Dicho imperativo normativo permite inferir la obligación de conducirse con imparcialidad en los procesos celebrados ante la Procuraduría, de tal forma que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido.

No obstante lo anterior, existen numerosas quejas presentadas ante la CNDH que evidencian una actitud parcial de los abogados conciliadores a favor de los grandes proveedores. El problema (operacional) en este punto es que al analizar la imparcialidad la Corte Interamericana ha aplicado el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos conforme al cual se establece que dicho aspecto se presume por lo que en el caso de ser cuestionado debe presentarse prueba en contrario que demuestre que se actúa de forma parcial con alguna de las partes (CrIDH, Caso Herrera Ulloa: Párr. 70). Por lo anterior, para dar sustento a ésta afirmación habría que documentar una serie de procedimientos respectivos que escapan al análisis propiamente operacional de la norma jurídica y en ese sentido, por el momento, habrá que presumir la conducta imparcial.

3.3. Justicia completa y efectividad del recurso

3.3.1. Justicia Completa

Ahora bien, es importante conforme al cuadro de indicadores reseñado anteriormente determinar si la norma contempla la posibilidad de emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos (problema normativo).

En el procedimiento conciliatorio la Ley otorga facultades a la PROFECO para presentar propuestas de solución contemplada en el artículo 113; la de requerir elementos de convicción para esclarecer el asunto contemplada en el artículo 114; la posibilidad de emitir un dictamen, de dar fe de acuerdos conciliatorios celebrados por las partes o la de dejar a salvo derechos (artículo 116); e inclusive la posibilidad de imponer sanciones. Por tanto hay una *posibilidad* en cuanto potencialidad normativa y de facultades legales para emitir un pronunciamiento respecto de los aspectos debatidos.

Por su parte, la norma garantiza a la persona una resolución en la que aplicando la ley se decida si le asiste la razón sobre los derechos que reclama (problema normativo). Respecto de este punto hay que precisar dos posibilidades: La primera es la facultad del conciliador para requerir la emisión de un dictamen a través del cual cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual incumplida que constituye título ejecutivo no negociable a favor del consumidor siempre que en él se consigne de manera cierta, exigible y líquida el monto de la misma contemplada en los párrafos segundo y cuarto del artículo 114 de la Ley en la materia, en cuyo caso se estima en efecto existe la posibilidad de decidir sobre los derechos que reclama el consumidor; la segunda la constituye la posibilidad del desarrollo de un procedimiento arbitral.

Respecto de las etapas que componen la emisión de un dictamen –siempre dentro del procedimiento conciliatorio- son las siguientes (RRA 5721/13 derivado de la SIP Folio 1031500058713):

1. *Mediante la audiencia de conciliación en la Unidad Administrativa de la PROFECO (Delegación, Subdelegación o Unidad de Servicios) donde se radicó la queja, de oficio, o a solicitud del consumidor, el conciliador emite un acuerdo fundado y motivado a través del cual solicita la emisión de un dictamen.*
2. *Posteriormente la Unidad Administrativa de la PROFECO a través de un oficio, envía el acuerdo de solicitud de dictamen y las copias del expediente a la Dirección de Dictámenes de la Dirección General de Procedimientos, de la Procuraduría Federal del Consumidor.*
3. *La dirección de Dictámenes recibe las copias del expediente, las analiza y en caso de ser procedente emite el dictamen dentro del término legal de 15 días hábiles contados a partir de la recepción de las copias del expediente debidamente integrado, en términos de lo dispuesto en el numeral 68 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Y en el supuesto de que no se cubran los requisitos para la emisión del dictamen, tal circunstancia se le informará a la Unidad Administrativa solicitante del dictamen.*
4. *Una vez elaborado el dictamen, la dirección de Dictámenes envía los dictámenes conducentes a la Delegación o Unidad de Servicios correspondiente.*

5. *Una vez recibidos los títulos ejecutivos en la Unidad Administrativa conducente, acorde a lo dispuesto en el numeral 70 del Reglamento de la LFPC, en la última diligencia de conciliación entregará al consumidor el dictamen correspondiente.*
6. *El consumidor cuenta con un año a partir de su emisión para hacer valer la acción ejecutiva del dictamen ante la autoridad judicial competente. **Y la PROFECO no cuenta con facultades para requerir información al consumidor respecto de la ejecución de los títulos ejecutivos.***

No obstante lo anterior, de no emitirse tal dictamen, el procedimiento conciliatorio concluye a través de la celebración de un convenio entre el proveedor y el consumidor, en el que se puede o no contemplar todos los aspectos debatidos pero que finalmente queda a conformidad de las partes; o bien, en caso de no haber conciliación con la posibilidad de someter el conflicto a un arbitraje, y en caso de no aceptarse, se dejan a salvo los derechos de ambas partes.

En este aspecto se estima que al constituir el arbitraje una opción que necesita del consentimiento de ambas partes (proveedor y conciliador), la simple negación del proveedor es suficiente para emitir una resolución en la que “se dejan a salvo derechos”, la cual no garantiza en los consumidores el que se le asista razón o no sobre los derechos que reclama por lo menos en sede extrajudicial administrativa.

Ahora bien, la Ley Federal de Protección al Consumidor contempla que en caso de no haber conciliación, se exhorte a las partes para que se designe como árbitro a la Procuraduría o algún otro árbitro independiente, pero dicha circunstancia es opcional y necesita el consenso de ambas partes (consumidor y proveedor), pues en caso de no aceptarse el arbitraje se dejan a salvo derechos con la única posibilidad de acudir a los mecanismos jurisdiccionales por la vía ordinaria, por lo que la posibilidad de resolver los conflictos en una instancia posterior se encuentra limitada.

Así, es difícil determinar con certeza si las resoluciones que se emiten permiten un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos (problema operacional). Esta circunstancia sería posible encontrarla en la emisión de dictámenes en las que se fije de manera cierta y exigible el monto de una obligación incumplida por parte de algún proveedor; o bien en aquellos casos en los que se someta al arbitraje (aceptado por ambas partes) el conflicto planteado.

Los procedimientos conciliatorios que concluyen con un convenio entre las partes tienen un amplio margen a juicio de la conveniencia de las partes para dar por terminado el conflicto sin la obligación a cargo del abogado conciliador de que vigile algún tipo de pronunciamiento sobre cada uno de los aspectos debatidos. Finalmente aquellos procedimientos conciliatorios que concluyen sin convenio alguno y que “dejan a salvo derechos” no emiten un pronunciamiento sobre todos y cada uno de los aspectos debatidos.

Al respecto se precisa que en el Informe anual citado de la PROFECO se destaca que se atendieron 116,169 quejas solucionando el 81% y recuperando el 85% del monto reclamado total. Se concluyeron 10,261 procedimientos por infracciones a la ley. Se emitieron 223 dictámenes; y se resolvieron 116 arbitrajes. En ese sentido, los procedimientos a través de los cuales se puede asistir verdaderamente razón sobre los derechos reclamados, esto es, dictamen (223 casos) y arbitraje (116 casos) son los menos con relación al monto total de quejas presentadas ante la Procuraduría (116,169 casos presentados con 81% resueltos).

En otros números, la propia Institución reconoce el número de acuerdos de trámite que contengan el dictamen que constituye título ejecutivo a favor del consumidor en el que se consigne de manera cierta, exigible y líquida una obligación incumplida por un proveedor y número (cantidad) de dictámenes (SIP, Folio **1031500058813** y Folio **1031500058913**):

- En el año 2010 se emitieron 277
 - En el año 2011 se emitieron 223
 - En el año 2012 se emitieron 176
- De enero al 30 de octubre de 2013, se han emitido 89.

Conforme lo anterior, por lo menos hay una duda razonable sobre la probabilidad de que los consumidores opten por las “facilidades ofrecidas por el proveedor” en los procedimientos conciliatorios ante el estado de desigualdad en que se encuentran, y dado que un posible litigio en vía jurisdiccional resulta “ilusorio”.

Un último punto de referencia importante tiene que ver con el organismo encargado de hacer cumplir o vigilar el cumplimiento de los acuerdos celebrados ante PROFECO: bien sea por virtud de convenio que se hayan celebrado para el caso de que las partes hayan logrado un acuerdo, para el caso de que se haya obtenido un dictamen favorable en el procedimiento conciliatorio; o en el caso de que se someta a arbitraje el procedimiento por virtud de ambas partes.

Tanto en el caso de convenio o de dictamen, al constituir títulos ejecutivos, la autoridad encargada es el órgano jurisdiccional competente sin que la PROFECO tenga algún tipo de participación en el proceso (RRA 5721/13 derivado de la SIP Folio 1031500058713); por lo que advertimos de nueva cuenta que la carga del cumplimiento de los acuerdos de referencia debe hacerse de buena fe por el proveedor o ante la autoridad judicial competente.

En cuanto el arbitraje, se determina que en caso de que el proveedor no de cumplimiento al laudo –situación que debe advertirse en la audiencia de cumplimiento de laudo- la PROFECO de conformidad con el artículo 110 de la LFPC deberá dejar a salvo los derechos del afectado (consumidor) para que solicite en la vía jurisdiccional correspondiente la ejecución del laudo.

3.3.2. Recurso sencillo y efectivo.

La Convención Americana establece una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, aunque otros recursos son admisibles en la medida en que sean efectivos para la tutela de derechos fundamentales ya sea de la Convención, la Constitución o la Ley. Es por ello que el presente apartado resulta de vital importancia para el estudio, en la medida en que se pretenderá evaluar la efectividad del recurso de reclamación contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

No es obstáculo a lo anterior, que dicha referencia se haga en el Sistema Interamericano con relación a la tutela judicial efectiva de derechos humanos; y en el caso, se evalúa una circunstancia previa de un mecanismo de solución de conflictos. Lo anterior porque se estima que remitir a los consumidores a la defensa de sus derechos en sede jurisdiccional por la vía ordinaria resulta complejo: en términos económicos, de complejidad técnica, de tiempo, etc. Por lo anterior, si el legislador decidió diseñar un mecanismo “específico” para la atención de reclamaciones de consumidores (respecto de derechos humanos de los consumidores) es posible evaluarlo conforme a los indicadores que se han construido en el presente trabajo.

De acuerdo con la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se establece que el concepto de “efectividad” del recurso presenta dos aspectos: Uno de carácter normativo y otro de carácter empírico. El primero se vincula con la “idoneidad” del recurso en la medida en que se represente su potencial para establecer si se ha incurrido en una violación de derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla y su capacidad de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos (OC.8/87, Caso “Cinco Pensionistas” y Caso Ivcher Bronstein vs. Perú). El segundo aspecto, refiere a las condiciones políticas e institucionales que permiten que un recurso previsto legalmente sea capaz de cumplir con su objeto u

obtener el resultado para el que fue obtenido o de lo contrario resulta “ilusorio” (Caso Baena Ricardo y otros, Caso Cinco Pensionistas y Caso Las Palmeras).

Por lo tanto, para evaluar la efectividad del recurso es necesario atender a la esencia de la Ley y de la finalidad para la que se creó el recurso. En ese sentido, el artículo 1º establece que el objeto de la Ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad en las relaciones entre proveedores y consumidores; y por su parte se establece un procedimiento de atención de quejas y reclamaciones con la finalidad de que se atiendan los probables conflictos entre proveedores y consumidores respecto de algún bien o servicio prestado.

Al respecto se hace énfasis en el objeto de restituir la equidad entre proveedores y consumidores, pues por tanto, es lógico pensar que si se parte de la idea de que el consumidor ha sido situado en una posición histórica de desigualdad respecto del consumidor, los procedimientos establecidos para tal efecto deberían reflejar medidas suficientes para lidiar con dicha situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los consumidores frente a grandes relaciones de poder de los proveedores.

En ese sentido, desde el punto de vista operacional de la norma se encuentran limitaciones a nivel legislativo. Lo que se aprecia fundamentalmente es que el procedimiento conciliatorio depende –aunque guiado por un abogado conciliador de la Procuraduría- de una libre negociación entre las partes. Una libre negociación no subsana el estado de desigualdad en que las mismas se encuentran, sino que reafirma el fundamento liberal de la libertad contractual en una etapa de solución de conflictos.

Ello es así, porque el procedimiento ya no depende por sí mismo de principios de la ley y de reglas específicas de aplicación respecto de los consumidores en la audiencia respectiva, y el abogado conciliador no cuenta con facultades suficientes para asistir o

no de razón a las reclamaciones de los consumidores, sino para guiar la discusión entre unos y otros.

Así, si el procedimiento conciliatorio se toma entonces como un mecanismo alternativo de solución de conflictos con reglas de libre negociación entre proveedores y consumidores, sería lógico pensar que debería existir un procedimiento alterno para el caso de no conciliar con el proveedor, que en el caso la norma contempla como arbitraje. Pero, los números proporcionados por la propia PROFECO evidencian un claro subejercicio del procedimiento arbitral. .

<p>SIP Folio 1031500059013</p>	<p>De la búsqueda en la base de los dantos con que cuenta la Dirección de Arbitraje y resoluciones de la Dirección General de Procedimientos, así como de la revisión que se realizó en el sistema integral de Información y Procesos (SIIP), respecto a los arbitrajes celebrados por la PROFECO a los que se hayan sometido las partes una vez concluido el proceso conciliatorio, se encontró lo siguiente: ARBITRAJES CELEBRADOS EN EL PERIODO DE ENERO A OCTUBRE DE 2013: 5 ARBITRAJES CELEBRADOS</p>															
<p>SIP Folio 1031500059213</p>	<p>De la búsqueda en la base de datos con que cuenta la Dirección de Arbitraje y Resoluciones de la Dirección General de Procedimientos, así como de la revisión que se realizó en el Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP), respecto al número total de arbitrajes celebrados por la Procuraduría a los que se hayan sometido las partes una vez concluido un proceso conciliatorio en el que no se hayan llegado a un acuerdo en los años 2010, 2011, 2012 y 2013, respecto a todas las delegaciones de la PROFECO, indicando el sentido del arbitraje (a favor del proveedor o del consumidor), se encontró lo siguiente:</p>															
	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="397 1312 623 1394">Unidad administrativa</th> <th data-bbox="623 1312 852 1394">-----</th> <th data-bbox="852 1312 1073 1394">Monto de lo recuperado o laudo</th> <th data-bbox="1073 1312 1294 1394">Observaciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="397 1402 623 1465">Centro</td> <td data-bbox="623 1402 852 1465">-----</td> <td data-bbox="852 1402 1073 1465">\$0.00</td> <td data-bbox="1073 1402 1294 1465">No se cumplió el laudo</td> </tr> <tr> <td data-bbox="397 1465 623 1516">TOTAL</td> <td data-bbox="623 1465 852 1516">1 ARBITRAJE CELEBRADO</td> <td data-bbox="852 1465 1073 1516">\$0.00</td> <td data-bbox="1073 1465 1294 1516"></td> </tr> </tbody> </table>	Unidad administrativa	-----	Monto de lo recuperado o laudo	Observaciones	Centro	-----	\$0.00	No se cumplió el laudo	TOTAL	1 ARBITRAJE CELEBRADO	\$0.00				
Unidad administrativa	-----	Monto de lo recuperado o laudo	Observaciones													
Centro	-----	\$0.00	No se cumplió el laudo													
TOTAL	1 ARBITRAJE CELEBRADO	\$0.00														

(*) Como nota adicional, en el RRA 57/13 derivado de la SIP 1031500059113 se advierten los siguientes datos: 2010 (2 arbitrajes), 2011 (6 arbitrajes), 2012 (7 arbitrajes)

Partiendo de ese contexto, la posibilidad del consumidor de negarse a celebrar un convenio conciliatorio con el proveedor debe ser real, y para que ello ocurra es necesario asegurar una instancia de revisión con facultades suficientes para asistir de razón o no al reclamante. Sin embargo, se aprecia que la única posibilidad que contempla la ley es la de someter el conflicto a un arbitraje el cual depende del consentimiento de ambas

partes, por lo que de no haber conciliación y negarse el proveedor a someter el conflicto a un arbitraje, orilla al consumidor a defender sus derechos en sede jurisdiccional por la vía ordinaria con las consecuencias que ello conlleva (formalidades, necesidad de un abogado, altos costos, dilación en la resolución, etc.).

Dicho lo anterior, si se parte de la presunción de la desigualdad real (estructural) entre un consumidor y el proveedor, donde por tanto el proveedor (en una relación de igual) tiene ventajas en una libre negociación, las posibilidades (o escenarios) con las que cuenta el consumidor son las siguientes:

- (a) Decide celebrar un convenio con el proveedor en los términos en que el proveedor acepte (si el proveedor tiene el poder, no importa lo que proponga el consumidor sino lo que quiera aceptar el proveedor).
- (b) Decide no conciliar con el proveedor y decide someter el proceso a un arbitraje y el proveedor acepta el arbitraje (depende de que el proveedor acepte el arbitraje).
- (c) Decide no conciliar con el proveedor y decide someter el proceso a un arbitraje y el proveedor se niega al arbitraje (se orilla al consumidor a llevar el asunto a un juicio ordinario en sede jurisdiccional)
- (d) Decide no conciliar con el proveedor y decide llevar el proceso a un juicio ordinario en sede jurisdiccional.

De los escenarios antes descritos se advierte que el consumidor tiene la oportunidad de celebrar un convenio con el proveedor **(a)**, pero si no “acepta” esa opción, le resta o confiar en la buena voluntad del proveedor para someter el conflicto a un arbitraje **(b)**; o bien se lleva el procedimiento a sede jurisdiccional con las reglas y formalidades técnicas de cualquier juicio ordinario **(c)** y **(d)**. Dicha circunstancia se expresa de la siguiente manera:

- (i) Si no es (a) entonces (b) si no es (b) entonces (c) o (d).
- (ii) Si la decisión de (b) depende del proveedor (quien detenta el grupo de poder) y no del consumidor; entonces la circunstancia se explica de la siguiente manera: Si no es (a) entonces (c) o (d).
- (iii) En resumen se explica de la siguiente manera: Si no es (a) entonces se somete a un proceso jurisdiccional.

Dicha circunstancia pone en duda la

Siguiendo a Bullying y Alchourrón (2000) con algunos matices tendríamos algo como lo que sigue:

Universo del Discurso UD= Un individuo que considera violados sus derechos humanos como consumidor.

Universo de propiedades UP= Consentimiento de las partes para conciliar (CP); Consentimiento del consumidor para arbitrar (CCA); Consentimiento del proveedor para arbitrar (CPA); Aceptación de la Institución AI para arbitrar (propiedad irrelevante); posibilidad del individuo de someter a procedimiento jurisdiccional (PPJ), voluntad del individuo de someter a procedimiento jurisdiccional (VPJ)

Universo de acciones= Conciliar (C); Someter a arbitraje (A), someter a procedimiento jurisdiccional (J).

Universo de soluciones: Permitido Conciliar (FC); prohibido conciliar (PhC); obligatorio arbitrar (OA); prohibido arbitrar (PA); obligatorio procedimiento jurisdiccional (OJ), imposible procedimiento jurisdiccional (IJ) *(se precisa que este último punto ya no funciona como operador deóntico debido a la propiedad relevante de la posibilidad o no del individuo de someter al proceso)

Universo de casos:

S1 N1= CP.C/FC N2= -CP.- C/PhC	S2 (para S1.N1) N1=CCA.CPA/OA N2= -CCA.CPA/PhA N3= CCA.-CPA/PhA N4= -CCA.- CPA/PhA	S3 (para S2.N2, N3 Y N4) donde CP es una propiedad irrelevante N1= PPJ.VPJ/OJ N2=-PPJ.VPJ/IJ N3= PPJ.-VP/IJ N4=-PPJ.-VP/IJ *N3 y N4 se colocan para fines de unidad del sistema.
--	---	--

“eficacia” propia del recurso en la medida en que el proveedor tiene la opción de aceptar un convenio en los términos aceptados por el proveedor, o someter el conflicto a un proceso jurisdiccional, por lo que las oportunidades “reales” de negarse a la celebración de un convenio se reducen considerablemente tomando en cuenta la complejidad que ello implica.

Se considera innecesario abordar por el momento las especificidades de un proceso ordinario en sede jurisdiccional. Sin embargo, para ejemplificar lo anterior, se retoma al autor Fernando Sais (2012: 26-27) quien al realizar una investigación sobre la jurisprudencia del consumidor llega a las siguientes conclusiones:

- a. *No se puede dejar de señalar que si la jurisprudencia no ha alcanzado más desarrollo en parte se debe a que la legislación data de 1975 (es relativamente nueva) y a lo costoso de litigar en tribunales temas del consumidor, que muchas veces son monetariamente insignificantes (en lo individual) bis a bis los beneficios que obtendrían en una sentencia.*
- b. *Los asuntos que son conocidos por los tribunales federales y por la SCJN, son los que escapan a la vía administrativa subsidiada en la PROFECO por haberse agotado los medios ordinarios de defensa y tratarse, generalmente, de actos impugnados por proveedores (empresarios) principalmente contra resoluciones o actos de autoridad que estiman lesionan sus derechos constitucionales.*
- c. *Que los consumidores (casi) no litigan es una verdad incontestable. Sólo residualmente lo hacen. Muchas de las reclamaciones se extinguen en los pisos de Vasconcelos 208. El consumidor ha sido tan olvidado que, del acervo jurisprudencial, existen escasos procedimientos jurisdiccionales promovidos por consumidores*
- d. *Y, evidentemente, la causa de dicha ausencia no es precisamente porque el consumidor esté logrando un respeto espontáneo a sus derechos sustantivos. Tampoco se puede entender como una falta de interés por parte de los sujetos tutelados por alcanzar el pleno respeto a sus derechos.*
- e. *(...) lo costoso, en términos procesales (procedimientos complicados, lentos y con dificultad probatoria) y económicos (test costo-beneficio) de los procedimientos desincentiva cualquier reclamación judicial. Los procedimientos tienen tantas formalidades que se tornan inaccesibles, haciendo que los derechos sustantivos queden escritos en la ley, en un mero ejercicio de retórica sin utilidad en el patrimonio jurídico del consumidor. A esos motivos se debe que nuestro acervo jurisprudencial no sea tan vasto.*

Conforme lo anterior si el procedimiento jurisdiccional resulta inaccesible para un consumidor ordinario tenemos lo siguiente:

- (i) Si no es (a) entonces (b) si no es (b) entonces (c) o (d).
- (ii) Si la decisión de (b) depende del proveedor (quien detenta el grupo de poder) y no del consumidor; entonces la circunstancia se explica de la siguiente manera: Si no es (a) entonces (c) o (d).
- (iii) En resumen se explica de la siguiente manera: Si no es (a) entonces se somete a un proceso jurisdiccional.
- (iv) Los consumidores no litigan en sede jurisdiccional (máxima de experiencia).
- (v) Entonces si no es (a) –lo que implica conciliar en los términos aceptados por el proveedor- entonces no se salvaguardan los derechos de los consumidores.

Por lo anterior se concluye que hay un problema de acceso a la justicia en el diseño del mecanismo conciliatorio de atención de quejas y reclamaciones contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor en la medida en que no cuenta con una potencialidad real del recurso para el establecimiento de derechos y reparar posibles violaciones. No pasa desapercibido que como mecanismo extrajudicial alternativo de solución conflictos pudiera ser eficaz si y sólo si se asegurara uno diverso con facultades suficientes para determinar derechos y con las especificidades necesarias para combatir la desigualdad entre proveedores y consumidores.

* * *

3.4. Evaluación de indicadores

CATEGORÍA	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	INDICADORES			
		<i>Problema en el diseño normativo</i>	<i>EVALUACIÓN</i>	<i>Problema operacional derivado del diseño normativo</i>	<i>EVALUACIÓN</i>
Gratuidad y remoción de obstáculos económicos para garantizar derechos sociales.	<i>Justicia gratuita (17 CPEUM)</i>	<i>La norma contempla la gratuidad como principio</i>	Positiva: Remite a los principios de la ONU	Los procesos se atienden de manera gratuita	Si
		<i>La norma permite inferir que los encargados de dirimir las controversias no pueden cobrar emolumentos por la prestación de servicios</i>	Positiva: Si es posible inferirlo.		
	<i>Remoción de obstáculos económicos (artículo 25 de la CADH y su interpretación)</i>	<i>La norma contempla una obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita.</i>	Contempla la orientación pero no propiamente una asistencia jurídica.	Se prevén servicios de asistencia jurídica gratuita.	Contempla la orientación pero no propiamente una asistencia jurídica.
		<i>La norma contempla la accesibilidad de los recursos: Eliminación de costos del proceso, localización de los lugares para llevar a cabo una conciliación.</i>	Si hay accesibilidad de recursos.	El proceso conciliatorio es accesible tratándose de costos, y localización de las delegaciones para presentar reclamaciones.	Hay accesibilidad de recurso: Medios de presentación y alcance territorial.
		<i>La norma contempla medidas para personas o grupos en situación de exclusión sistemática en el acceso a la justicia.</i>	Contempla la apertura a grupos indígenas y reconoce el desequilibrio entre proveedores y consumidores.	El proceso conciliatorio resulta inclusivo o por el contrario excluye ciertos grupos en situación de vulnerabilidad (indígenas, mujeres, etc.).	Contempla la apertura a grupos indígenas y reconoce el desequilibrio entre proveedores y consumidores.
Acceso a la Justicia y proceso.	<i>Derecho a una audiencia.</i>	<i>La norma contempla una audiencia de determinación de derechos</i>	Si contempla una audiencia conciliatoria con posibilidad de determinación de derechos.	Se llevan a cabo las audiencias.	Se llevan a cabo las audiencias pero es difícil que se emitan dictámenes que determinen derechos.

	<i>Debida notificación del proceso.</i>	<i>Se contemplan efectivas notificaciones sobre la existencia del proceso.</i>	Si se contemplan.	Las notificaciones se realizan debidamente.	Si se realizan personalmente.
	<i>Derecho a la publicidad del procedimiento conciliatorio.</i>	<i>La norma contempla el supuesto de publicidad del procedimiento.</i>	No lo contempla, pero el acceso es público.	El procedimiento conciliatorio cumple con los parámetros de publicidad.	El acceso es público.
	<i>Justicia Pronta y derecho a un recurso rápido (17 CPEUM y 25 CADH)</i>	<i>La norma contempla plazos razonables para la resolución de los recursos</i>	Si se contemplan.	Las autoridades resuelven las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establecen las leyes	*Indeterminado
			Si se contemplan. Área de oportunidad: Precisar un plazo máximo para la celebración de la audiencia conciliatoria.	Las autoridades resuelven las controversias dentro de un plazo razonable aunque no sea precisamente aquellos contemplados por las leyes	Si son plazos razonables (promedio de 4 meses).
	<i>Derecho a la revisión (Justicia completa: 17 CPEUM; y revisión judicial 25 de la CADH)</i>	<i>La norma contempla la posibilidad de resolver los conflictos en una instancia posterior ya sea a través de revisiones administrativas, mecanismos extrajudiciales se segunda instancia o acceso a la tutela</i>	Si se contempla, pero el arbitraje es ilusorio al igual que una eventual instancia jurisdiccional.	Hay posibilidad de acceder a una instancia posterior.	Resulta ilusorio
	<i>Justicia imparcial (17 CPEUM)</i>	<i>La norma contempla la exigencia de emitir una resolución apegada al derecho de forma que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido.</i>	Si se contempla	Los procesos conciliatorios son llevados a cabo bajo un supuesto de imparcialidad por parte de los abogados conciliadores	*Indeterminado
Justicia Completa y contenido del	<i>Justicia completa y contenido sustantivo de la</i>	<i>La norma contempla la posibilidad de emitir un pronunciamiento</i>	Si se contempla	Las resoluciones emiten un pronunciamiento	Rara vez se emiten dictámenes o

derecho a la tutela efectiva en materia de afectaciones a derechos sociales	<i>resolución</i>	<i>respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos (motivación y fundamentación)</i>		respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos	laudos arbitrales.
		<i>La norma garantiza a la persona una resolución en la que aplicando la ley se decida si le asiste la razón sobre los derechos que reclama (motivación y fundamentación)</i>	No se garantiza porque aún cuando se tarta procedimiento extrajudicial conciliatorio, existe un subejercicio de la facultad de emitir dictámenes.	Las resoluciones garantizan a la persona una resolución en la que aplicando la ley se decida si le asiste la razón sobre los derechos que reclama.	No se garantiza porque aún cuando se tarta procedimiento extrajudicial conciliatorio, existe un subejercicio de la facultad de emitir dictámenes.
	<i>Derecho a un recurso sencillo</i>	<i>El procedimiento contemplado en la norma es sencillo.</i>	Si	El procedimiento conciliatorio resulta sencillo.	Si
	<i>Derecho a un recurso efectivo</i>	<i>La norma no contempla formalismos excesivos o rigorismos técnicos.</i>	Si		SI
		<i>La norma permite un efectivo acceso (que no sea ilusorio).</i>	El recurso es ilusorio porque no revierte la carga de la desigualdad estructural.	El procedimiento conciliatorio es efectivo e idóneo (**)	El recurso es ilusorio porque no revierte la carga de la desigualdad estructural.
		<i>El diseño normativo es capaz de conducir a un análisis del conflicto planteado.</i>			SI

CAPITULO III

*PROPUESTA DE SOLUCIÓN: CONSTRUCCIÓN DE
LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO NORMATIVO*

3.1. Precisión metodológica

En el capítulo anterior se identificó un problema concreto de acceso a la justicia en relación con los derechos humanos de los consumidores; particularmente el diseño de un recurso para atender las demandas de aquellos que se sienten vulnerados en el ejercicio de los mismos: la reclamación (procedimiento conciliatorio).

Al respecto, se precisa que el problema de acceso a la justicia no se ha identificado sobre el procedimiento conciliatorio en sí mismo, sino en la interrelación y articulación de un sistema completo de protección de los derechos de los consumidores y el diseño normativo de los recursos. En otras palabras: es un problema de acceso a la justicia genéricamente identificable como la inexistencia de un recurso efectivo para la protección de esos derechos, pues, la eficacia del recurso debe ser evaluada –de manera condicional- por el sistema en su conjunto (y no de manera aislada).

En efecto, estimo que la falta de una instancia posterior idónea de aplicación de reglas específicas enfocadas a la protección del consumidor califica y repercute negativamente el procedimiento conciliatorio. Establecer que la instancia para determinar derechos por un tercero sea el procedimiento jurisdiccional ordinario, vuelve ilusorio el mecanismo extrajudicial de solución del conflicto porque el contexto normativo –en este aspecto- favorece la posición de poder que detenta el proveedor.

El presente capítulo intentará aportar elementos objetivos para la construcción de una solución sobre el problema de la ineficacia del diseño normativo del procedimiento conciliatorio contemplado en la LFPC; es decir, se realizará una abstracción de los aspectos que se deben cuidar al momento del diseño del recurso. Lo anterior, porque se debe partir de la idea de que no existe una única respuesta, y que estará en el ejercicio de la libertad de configuración legislativa del Estado realizar los ajustes normativos necesarios que considere pertinentes para fortalecer los mecanismos

de protección de derechos de los consumidores hasta ahora explorados, siempre y cuando se respeten las obligaciones en materia de derechos humanos.

Para la formulación de reglas de solución, he decidido remontarme a los siguientes parámetros, referentes o herramientas de análisis: **(a)** Una breve revisión de la esencia de la conciliación y su teleología, y el impacto de la transversalidad del problema de desigualdad estructural (*aspecto teleológico objetivo que contesta la pregunta ¿Por qué se debe*); **(b)** una visión de derecho comparado a nivel normativo respecto de los mecanismos especializados para la protección de derechos de los consumidores (*aspecto referencial-normativo que responde a la pregunta ¿qué se puede hacer o con que opciones se cuentan?*); **(c)** Y el éxito de las acciones colectivas en México como mecanismo de protección de derechos de los consumidores (*aspecto funcional objetivo referencial ¿qué se ha hecho en México y que se estima que funciona?*).

	Fin	Metodología	
Aspecto teleológico del procedimiento extrajudicial de solución de conflictos.	¿Para qué es creado el mecanismo? y ¿Cuáles son las condiciones que se esperan de él?	Breve revisión de la esencia de la conciliación y el impacto de la transversalidad del problema de desigualdad estructural.	
Aspecto referencial normativo	¿Qué se puede hacer o con que opciones – exploradas- se cuenta?	Visión de derecho comparado a nivel normativo de los mecanismos especializados para la protección de derechos de los consumidores.	Se realiza una evaluación de países latinoamericanos en la materia, mismo que se contemplará en el ANEXO del presente trabajo.
			Se toma en consideración el Libro Verde de las Comunidades Europeas sobre acceso a los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único.
Aspecto referencial funcional objetivo.	¿Qué se ha hecho en México y que se estima que funciona?	Revisión de las acciones colectivas en México como mecanismo de protección de derechos de los consumidores.	

* * *

3.2. Características generales de la conciliación extrajudicial y el impacto de la transversalidad del problema de desigualdad estructural. (Lineamiento de solución 1)

No hay algún autor que defina restrictivamente las características de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos; sin embargo de una evaluación de los ámbitos en los que ésta se ha implementado podemos apreciar que tiene generalmente las características siguientes: **(a)** Es voluntario acudir a ella; **(b)** es voluntario llegar a un acuerdo o no; **(c)** el acuerdo es vinculatorio (generalmente si las partes llegan a un acuerdo, éste es plasmado en un acta de conciliación, siendo su calidad de título ejecutivo); **(d)** poca formalidad (menor a un proceso judicial o administrativo ordinario); **(e)** generalmente sencillo; y **(d)** flexible, pues no tiene etapas preestablecidas (etapa postulatoria, probatoria, resolutoria como en un proceso judicial); y por el contrario, si existen hechos que no se invocaron en la solicitud y si las partes desean tratarlos en la Audiencia de Conciliación, pueden hacerlo.

En ese sentido, en una conciliación, las partes con intervención de un tercero, intentan aproximar sus puntos de vista con objeto de ofrecer una solución al litigio que tienen planteado donde la función del conciliador, no es resolver diferencias, sino componer y ajustar el ánimo de quienes se encuentran enfrentados y mantienen posiciones contrarias, sin que se le atribuyan facultades para imponer decisión alguna a las partes en conflicto (Busto Lago: 2008). En este punto preciso, que el que el conciliador carezca (por la naturaleza del recurso) de imponer decisión alguna a las partes no es justificación alguna para desatender el poder de decisión real (libertad) de las partes en el conflicto como veremos más adelante.

Al respecto, hay que mencionar que como mecanismo alternativo de solución de conflictos se le ha criticado bastante. En ese sentido, la renuncia bilateral voluntaria decía Bentham, debe ser desalentada porque al Estado le interesa que la justicia se cumpla en toda su extensión, y la conciliación esconde, en realidad, un mercado en

donde gana el que más regatea (Alvarado Velloso, Adolfo: 1986). Dicho escenario desalentador es expuesto generalmente en los siguientes términos:

*La conciliación envuelve para uno de los que **transigen la renuncia de parte de su derecho a favor del otro**, y como el Estado no debe procurar transacciones en materia de justicia, sino que esta se cumpla en toda su extensión y sin sacrificio alguno, no puede prohijar un acto por el cual, si resulta conciliación, necesariamente ha de haber sacrificio de justicia por parte de alguno de los litigantes. La conciliación es un mercado en el que gana más quien más regatea. (Sentencia de casación. Bogotá, 15 de diciembre de 1948, citada por Junco Vargas, José Roberto. La conciliación, aspectos sustanciales y procesales. 2 ed. Ediciones Jurídicas Radar, 1994).*

Estimo no es el momento para entrar en detalle sobre las ventajas y desventajas de un mecanismo como la conciliación para la solución de conflictos, pero es importante precisar que la idea original de la conciliación se funda en un principio de autonomía de las partes en el cuál se estima las mismas –en una relación de igualdad- pueden llegar a un acuerdo previo sin la necesidad de acudir ante un tribunal. Esto es así, porque aún las críticas recaen sobre la idea de considerar “que gana el que más regatea”, pero dicha suposición implica por lo menos considerar que las partes están en igualdad de regatear.

Sostengo que más allá de la crítica respecto de la naturaleza del recurso y la preocupación *benthemiana* sobre el regateo de la justicia, mi preocupación es que en un procedimiento con tales características *gane siempre el que más poder tiene sin que el otro pueda tan si quiera regatear*; es decir, hay que partir de una base generalizada para la implementación del mismo, y esto es: ¿Las partes se encuentran en situación de igualdad? Si esto es así, una conciliación fundada en ese principio acarrea los mismos defectos del principio de libertad contractual en su versión liberalista expuesto en el primer capítulo del presente trabajo respecto de los derechos humanos de los consumidores.

Por lo anterior, considero que las características generales de un procedimiento conciliatorio como parte del diseño de un recurso para la protección de derechos deben ser reestructuradas con base en un enfoque de derechos humanos para tomar en cuenta el impacto de la transversalidad del problema de desigualdad estructural; principalmente sobre aquellas características que versan sobre la libertad de las partes, la voluntariedad para someterse a una conciliación y para llegar a un acuerdo, y la igualdad procesal. Las demás (flexibilidad y agilidad en el procedimiento) no tienen un impacto diferenciado a gran escala. Veamos.

Características de la conciliación.	Impacto de la transversalidad del derecho a la igualdad.
(a) Es voluntario acudir a ella.	Se debe asegurar que la conciliación sea una opción real con beneficios al consumidor y no la única opción real con la que cuente.
(b) Es voluntario llegar a un acuerdo o no.	Se debe asegurar que el consumidor tenga una opción real de negarse a conciliar, y que el llegar a un acuerdo sea en pleno ejercicio de la libertad del consumidor.
(c) El acuerdo es vinculatorio	Una vez satisfechos los requisitos anteriores, considero la vinculatoriedad del acuerdo respeta el derecho.
(d) Poca formalidad (menor a un proceso judicial o administrativo ordinario)	No hay implicación. Coincide con criterios de acceso a la justicia.
(e) Generalmente sencillo.	No hay implicación. Coincide con criterios de acceso a la justicia.
(d) Flexible.	No hay implicación. Coincide con criterios de acceso a la justicia.

Por otro lado, es cierto que algo se ha dicho sobre los principios que deben regir a este tipo de mecanismos, como por ejemplo Busto Lago (2008) menciona los principios que deben regir la resolución extrajudicial de conflictos de consumo tomando como base la Recomendación 1998/257/CE de 30 de marzo sobre los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (DOL núm 115, de 17 de abril de 1998) dirigida a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios de consumo. En dichos principios

se incluyen la *independencia, publicidad, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación*.

Pero los anteriores principios –que por cierto comparto- considero son funcionales en la medida en que se asegure la esencia misma del mecanismo extrajudicial. El problema que nos ocupa, es que el diseño normativo del mecanismo conciliatorio en México, ha desnaturalizado su propia esencia, de manera tal, que un consumidor ordinario no cuenta con poder real de libertad de decisión en un procedimiento conciliatorio.

En ese sentido, y remontándonos a la esencia a la que nos hemos referido, Gozáni (1994) nos dice que una conciliación puede ser procesal e instaurarse en el curso de un proceso en trámite o en vías de hacia ello; o se preprocesal, y en su caso, estar fuera de la noción jurisdiccional para meditarse como mecanismo alternativo de composición a través de personas o instituciones debidamente respaldadas.

La conciliación preprocesal es denominada conciliación extrajudicial porque tiende a resolver el conflicto antes de llegar a la esfera litigiosa donde se presentan las siguientes modalidades: **(i)** Como actividad de buenos oficios de un tercero que se limita a intentar el acercamiento entre las partes, en base a la prudente actitud de cada una de ellas y no se exponen recomendaciones de obligatorio seguimiento; o **(ii)** como mediador en la actividad y diligencia que realiza el tercero ofertando proposiciones de arreglo que las partes pueden o no seguir, pero que se dirige a la disputa y se persigue el acuerdo aunque no se decida per se. La conciliación analizada en este aspecto muestra posibilidades de distinta gestación, a veces con carácter obligatorio o a veces facultativa pero que resulta efectiva y útil –generalmente- para resolver sin la crisis y fatiga jurisdiccional problemas de singular relieve y presencia (Gozáni: 1994).

Por su parte, la conciliación inserta en el ámbito del proceso desenvuelve una modalidad específica de los fines que inspira el derecho procesal: conciliar sin sacrificio de intereses; es un mecanismo dirigido a atenuar ánimos exacerbados, evitando la prolongación de un pleito que tiene respuestas anticipadas sin necesidad de obtenerlas de la sentencia definitiva. Por otro lado la presencia de un juez o un tercero contrae sensibilidades distintas en el ánimo de los partícipes, no es ya puro voluntarismo el que decide la composición, sino un elemento de prudencia y consejo.

Así, tenemos dos premisas que deben ser respetadas en el diseño de cualquier mecanismo conciliatorio. Es voluntario acudir al procedimiento; pero sobre todo, es voluntario llegar a un acuerdo. Dichos elementos que se fundan en el respeto a la libertad –que debe ser real- de un consumidor sobre la decisión que se toma sobre la satisfacción y el respeto de sus derechos; tiene una relación directa con el diseño del mecanismo: debe ser pensado con relación a un proceso (ya sea de manera previa o de manera intraprocesal) pero no como vía única real para la solución de vulneración de derechos. Pero esa relación con el proceso implica –además- no una relación a secas con cualquier proceso; sino a un proceso que contemple reglas específicas –que tomando en cuenta el impacto de la desigualdad real entre proveedores y consumidores- permita la defensa real de la violación de derechos humanos de los consumidores.

Características de la conciliación.	Impacto de la transversalidad del derecho a la igualdad.	Esencia del mecanismo	
		Hay un procedimiento de acceso real	No hay un procedimiento de acceso real
(a) Es voluntario acudir a ella.	<p>Respeto a la libertad de decisión en condiciones de igualdad.</p> <p>Se debe asegurar que el consumidor tenga una opción real de negarse a conciliar, y que el llegar a un acuerdo sea en pleno ejercicio de la libertad del consumidor. Dada la posición de poder que detenta el proveedor respecto</p>	<p>Ejerce presión sobre la condición de poder que detenta el proveedor, pues se sabe el consumidor eventualmente puede exigir sus derechos.</p> <p>Mejora la oferta (proveedor).</p>	<p>Doble consecuencia: Se desvirtúa el mecanismo conciliatorio, y se robustece la condición de poder que detenta el proveedor. No hay voluntariedad real, pues en realidad es la única vía.</p>
(b) Es voluntario llegar a un		El consumidor puede	No hay voluntariedad real de llegar a un

acuerdo o no.	del consumidor identificado como un grupo vulnerable, la igualdad sustantiva debe ser asegurada a favor de éste último.	evaluar en costos de oportunidad la oferta (mejorada) del proveedor a sabiendas de que puede negarse a conciliar en términos reales.	acuerdo. La expresión popular que dice <i>más vale un mal arreglo que el mejor de los pleitos</i> ; se traduce en <i>más vale un mal arreglo que nada</i> .
---------------	---	--	--

Ahora bien, ¿qué tipo de conciliación contempla la Ley Federal de Protección al Consumidor? Por exclusión la misma no es un mecanismo intraprocesal, pues no se contempla un procedimiento específico de solución de conflictos ni el mismo es llevado a cabo en sede jurisdiccional. En ese sentido es claro que es un mecanismo conciliatorio preprocesal, pero la pregunta es ¿Preprocesal de qué proceso? ¿Del jurisdiccional al que ningún conciliador ordinario accede? La conciliación en estudio tiene la característica de ser vía única real de solución de conflictos. Esto es, una especie de mecanismo conciliatorio preprocesal autónomo, independiente, pero además aislado (desvinculado en términos reales) de un eventual proceso (jurisdiccional o especializado).

En nuestro orden jurídico hay ejemplos de mecanismos conciliatorios que resultan más protectores. Por ejemplo: en materia de protección de datos en posesión de los particulares, la Ley respectiva en su capítulo VII contempla un procedimiento especializado a cargo de un *ombudsman especializado* como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). La figura de la conciliación se encuentra estipulada en el artículo 54 del mismo ordenamiento jurídico que faculta al Instituto a que en cualquier momento del procedimiento se busque una conciliación entre el titular de los datos y el responsable, y de llegar a un acuerdo se hace constar por escrito y la solicitud del procedimiento de protección de datos queda sin materia, dejando a cargo del referido organismo verificar el cumplimiento del convenio respectivo. Pero ello se encuentra inmerso en un procedimiento especializado de determinación de derechos.

Así las cosas conforme al presente apartado, he de formular el primer lineamiento (a) de solución del caso concreto que quedaría como sigue: **De un análisis**

teleológico de un procedimiento conciliatorio con relación a la transversalidad del derecho a la igualdad (como propiedad relevante de los estándares de acceso a la justicia) respecto de un grupo especial como las y los consumidores ante un grupo de poder como los proveedores; al momento de diseñar el recurso para la defensa de los derechos humanos de los primeros, se debe cuidar en estricto sentido que en el mecanismo alternativo (en este caso la conciliación) respete la libertad de la parte vulnerable a tomar una decisión sobre la garantía de sus derechos para lo cual es necesario que el mismo guarde una directa relación con un diverso procedimiento accesible (especializado o flexible) de determinación de derechos donde se apliquen reglas específicas y un tercero pueda decidir sobre la reclamación del demandante.

* * *

3.3. Visión de derecho comparado a nivel normativo respecto de los mecanismos especializados de protección de derechos humanos de los consumidores (lineamiento de solución 2)

En busca de un según lineamiento de solución, el presente apartado pretende realizar una abstracción de posibles soluciones normativas con base en la formulación de diversas categorías tomando en consideración figuras de derecho comparado. Se precisa que no se pretende hacer un estudio de derecho comparado en estricto sentido, pues no se evaluará a cada uno de los países aquí citados; y por tanto, no habré de pronunciarme sobre la conveniencia o inconveniencia de uno u otro modelo normativo, en parte porque la referencia a cada uno de los países será de manera estrictamente referencial y ejemplificativa; pero también porque resultaría impreciso asegurar con base en un análisis estrictamente normativo que un modelo funciona o no, pues, ello depende de situaciones particulares y diversas variables de cada país que no son objeto del presente trabajo.

La razón de ser de acudir al derecho comparado no es otra sino la de ampliar el panorama de escenarios ante el problema hasta aquí expuesto. Para obtener los datos latinoamericanos se ha realizado una breve revisión de la legislación aplicable en cada uno de los países; y, por su parte, para los datos de los países europeos se ha tomado en consideración un estudio normativo elaborado por la antigua Comisión de las Comunidades Europeas denominado “Libro Verde de acceso a los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único”. No obstante lo anterior, se anexa al presente trabajo la investigación que sobre la legislación aplicable se hizo respecto de cada uno de los países latinoamericanos, ello con el objeto de sustentar y respaldar los datos que aquí se precisan.

De una evaluación conjunta de los mecanismos de protección de derechos humanos de los consumidores podemos generar una primera abstracción de categorías que consisten en las siguientes: **(i)** países que contemplan un procedimiento especializado de protección o determinación de derechos de los consumidores en sede administrativa (incluyendo el arbitraje); **(ii)** países que contemplan un procedimiento especializado de protección o determinación de derechos de los consumidores en sede jurisdiccional; **(iii)** países que contemplan mecanismos alternativos para la solución de conflictos (conciliación y mediación); **(iv)** países que contemplan un procedimiento – generalmente administrativo- de imposición de sanciones por incumplimiento a la legislación especializada de consumo; y, **(v)** otros mecanismos de protección con finalidad diversa (por ejemplo delitos).

Al respecto, me dirijo a una primera categorización, porque exponer que existen dichos mecanismos para la protección de estos derechos, no significa que los unos sean excluyentes de otros; por el contrario, generalmente se encuentran inmersos en un sistema de manera independiente o dependiente; y conforme a ello, surgen diversas combinaciones, donde si ponemos como centro de estudio los mecanismos alternos de

protección de derechos (entre ellos la conciliación), estimo tendríamos las siguientes categorías:

<p>Primera categorización</p>	<p>Segunda categorización (Con relación a los mecanismo alternativos de solución de conflictos).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Países que contemplan un procedimiento especializado de protección o determinación de derechos de los consumidores en sede administrativa (incluyendo el arbitraje). • Países que contemplan un procedimiento especializado de protección o determinación de derechos de los consumidores en sede jurisdiccional. • Países que contemplan mecanismos alternativos para la solución de conflictos (conciliación y mediación). • Países que contemplan un procedimiento –generalmente administrativo- de imposición de sanciones por incumplimiento a la legislación especializada de consumo. <p><i>(*) Países que no contemplan un procedimiento –cualquiera- de protección de derechos de los consumidores (= 0 pero se postula como solución posible)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Países donde los mecanismos alternativos para la solución de conflictos se desarrollan como una etapa previa al procedimiento especializado de protección de derechos del consumidor (sea este en sede administrativa o jurisdiccional). • Países donde los mecanismos alternativos para la solución de conflictos se desarrollan como una etapa intraprocesal dentro del procedimiento especializado de protección del consumidor (sea este en sede administrativa o jurisdiccional). • Países que contemplan un mecanismo alternativo para solución de conflictos y determinación de derechos reforzado por un procedimiento de imposición de sanciones. • Países donde los mecanismos alternativos para la solución de conflictos constituyen la única vía especializada para hacer valer sus derechos (pues lo restante sería un procedimiento jurisdiccional ordinario no especializado). • Países que no contemplan ningún mecanismo alternativo especializado de defensa de los derechos humanos de los consumidores pero contemplan un procedimiento especializado de determinación de derechos (= 0 pero se postula como combinación posible) <p><i>(*) Los procedimientos para la imposición de sanciones (y delitos) que no guardan relación directa con aquellos diversos extraprocesales para la solución de conflictos han quedado fuera del</i></p>

	<p><i>presente estudio.</i></p> <p><i>(**)Países que no contemplan un procedimiento –cualquiera- de protección de derechos de los consumidores (= 0)</i></p>
--	--

En este orden de ideas conviene revisar algunos ejemplos en el derecho comparado en Latinoamérica y Europa.

Perú contempla un procedimiento denominado *sumarísimo de protección al consumidor* limitado a cierta cuantía regulado por el Código de Protección y Defensa del Consumidor conformado por dos instancias y un recurso de revisión excepcional, donde resuelve en primera instancia un consejo directivo del INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección al Consumidor), en segunda instancia la Comisión y la revisión ante la Sala competente en materia de protección al consumidor del Tribunal de dicho órgano. El sistema de arbitraje es subsidiario. Este procedimiento con facultades cuasi jurisdiccionales es un ejemplo de un país que no contempla un procedimiento conciliatorio en estricto sentido pero si contempla un procedimiento especializado de protección al consumidor.

No obstante lo anterior, podemos encontrar ejemplos de legislaciones que contemplan un procedimiento de *conciliación reforzada* en tanto constituyen etapas previas a un procedimiento especializado ya sea en sede administrativa o incluso jurisdiccional.

En ese sentido, Costa Rica contempla un procedimiento especializado por la vía administrativa donde la Comisión Nacional del Consumidor tiene la potestad para ordenar la devolución del dinero y del producto, así como fijar un plazo para reparar o sustituir el bien. Antes del inicio formal del procedimiento y cuando se trate de intereses puramente patrimoniales, la Unidad técnica de apoyo de la Comisión nacional del consumidor debe convocar a una audiencia de conciliación a las partes en conflicto donde de no llegara a un acuerdo, continuará el procedimiento. El arbitraje es subsidiario

en la medida en que en cualquier momento y de común acuerdo, las partes pueden someter su diferendo, de forma definitiva, ante un árbitro o tribunal arbitral.

Colombia, por su parte, contempla una *acción jurisdiccional de protección al consumidor* regulado por la Ley No. 1480 del 12 de octubre de 2011 por el cual se expide el estatuto del consumidor y se dictan otras disposiciones. Dicho procedimiento es verbal sumario, y es posterior a la reclamación directa hecha al proveedor. La conciliación puede ser preprocesal, y puede constituir prueba de la reclamación directa ante el proveedor siempre y cuando se cuente con un acta emitida por cualquier centro de conciliación legalmente establecido. La acción es resuelta por un tercero que puede ser la Superintendencia de Industria y Comercio o el Juez.

En Chile se contempla un procedimiento de mediación, donde una vez presentada la reclamación por parte del consumidor, el mediador formula una propuesta de solución por escrito, que de no aceptarse abre la puerta para ejercer las acciones que establezca la ley ante un Juez de Policía Local o solicitar al SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) que designe un árbitro para dirimir la controversia. Se enfatiza que la solicitud de designación arbitral corre a parte del consumidor, sin que para ello sea necesario el consentimiento del proveedor. Hay supuestos de apelación del laudo arbitral, respecto de los cuales no me ocuparé en el presente trabajo, pues eventualmente también podrían provocar que el mecanismo diseñado para la protección del consumidor se revierta si la revisión se sustancia en una sede con formalidades que coloquen lo coloquen en una situación de desigualdad. Este es un supuesto de *conciliación semi-reforzada*.

Un símil de lo que sería el Juez de Policía Local en Chile, lo podemos encontrar en Uruguay, que contempla un procedimiento ante un *Juzgado de Paz*. Previo a dicho procedimiento jurisdiccional se celebra una *audiencia administrativa* que tiene como objeto intentar conciliar, por lo que el carácter de la conciliación es intraprocésal, en

tanto forma parte del mismo proceso y además es condición para el ejercicio de la tutela jurisdiccional.

Argentina, a través de la ley de Defensa del Consumidor prevé un sistema extrajudicial destinado a la solución de conflictos. Este esquema se divide en un procedimiento administrativo con presencia de una instancia conciliatoria previa y la atribución de la Secretaría de Industria y Comercio de la nación para imponer sanciones en caso de infracción. Pero también recoge el arbitraje en materia de consumo como mecanismo alternativo, al instar a la autoridad de aplicación a promover la organización de tribunales arbitrales que actúan, según el caso, como amigables componedores o como árbitros de derecho. Los Tribunales arbitrales se conforman por las personas que propongan las asociaciones de consumidores por un lado y las cámaras empresarias por el otro.

Venezuela contempla mecanismos alternos de resolución de conflictos a efectos de lograr la reposición o la reparación del producto o servicio al valor actual; la devolución del precio o la contraprestación pagada por la persona; exigir el cumplimiento, entre otros. En caso de convenir se firma un acuerdo que debe ser homologado por la Sala de Sustanciación. Tanto el incumplimiento del acuerdo conciliatorio como la falta de él, dan inicio al procedimiento. El procedimiento, es en estricto sentido un procedimiento administrativo por infracciones a la ley, no un procedimiento de determinación de derechos a favor de los consumidores. No obstante lo anterior, dentro del procedimiento infraccionario se contempla una segunda etapa conciliatoria so pena de que se impongan las sanciones correspondientes por incumplimiento a los derechos de las personas. Las sanciones consisten en multa económica y clausura temporal hasta por noventa días.

Al respecto, se precisa que combinar un procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones a la ley, con otro donde se permita determinar derechos,

no resulta lo más conveniente. Esto es así porque ambos persiguen finalidades distintas, y en ese sentido tampoco se considera deseable que las infracciones a la ley sean cartas de transacción al momento de efectuar una conciliación, pues, el respeto a la regularidad a un ordenamiento jurídico de protección al consumidor debe considerarse como una obligación diversa a cargo del Estado. No obstante lo anterior, no puede dejar de apreciarse que la presión que ejerce una eventual sanción a cargo del proveedor en un procedimiento conciliatorio, redistribuye las cargas de poder con el consumidor. Por ello, es que este es un supuesto de *conciliación erróneamente reforzada*. Otro ejemplo de este supuesto es Honduras, donde de no lograr la *conciliación* se procede a la *imputación* por infracciones a la ley.

Ahora bien, México, como se ha expuesto hasta ahora, de conformidad con el procedimiento que contempla la Ley Federal de Protección al consumidor contempla al igual que diversos países un sistema *conciliatorio débil*, donde de no llegar a un acuerdo existe la opción de someter a un arbitraje que depende del consentimiento de ambas partes, o por el contrario, la vía es un procedimiento jurisdiccional ordinario. Otro ejemplo es Ecuador con un procedimiento de *mediación*, o bien, la vía o instancia judicial ordinaria. Y dentro de este rubro podemos encuadrar a diversos países latinoamericanos, en parte, porque históricamente muchos de ellos tomaron como ley modelo la mexicana adaptándola a sus respectivos contextos, incluso aquellos que hoy se exponen en el presente trabajo con características totalmente diferenciadas, pero ello se debe a que éstas leyes son relativamente nuevas (a partir del 2010).

Finalmente, al final del estudio, hay países con una *conciliación totalmente deficiente*, entre ellos Paraguay que no contempla un procedimiento en ley, sino mecanismos desarrollados por vía administrativa como *invitaciones y notas a los proveedores*. Otro ejemplo es Cuba, que no contempla procedimiento especial alguno, pero cabe señalar que el sistema económico que maneja es completamente distinto al resto de los países, lo que lo coloca en una situación poco comparable en este aspecto.

Ahora veamos algunos ejemplos de solución en la experiencia Europea. Es importante referir a Europa porque como quedó expuesto en el capítulo I del presente trabajo, a pesar de que el génesis de éstos derechos surgió en Estados Unidos, su desarrollo propiamente dicho ocurrió en Europa para después regresar a América. Para ello a manera de síntesis he preparado el siguiente cuadro:

	Procedimientos Judiciales	Procedimientos Extrajudiciales
Bélgica	Ley de Enjuiciamiento (Moniteur Belge 31/08/1992) El impacto en materia de consumo es respecto de la competencia del Juez de Paz.	Procedimiento de arbitraje (geschillen commissie) creado por organizaciones de consumidores y profesionales. La decisión es obligatoria para las partes, como cualquier decisión arbitral y el consumidor que decide iniciar el procedimiento deberán pagar un importe que es proporcional al valor del litigio.
Dinamarca	Normas generales del proceso civil	El Consejo de Reclamaciones de los Consumidores, solventa litigios en materia de consumo. Soluciona litigios concretos que refieren a una amplia gama de bienes y servicios dentro de determinados límites de precios.
Alemania	Contempla procedimientos simplificados: Introducido por la “Rechtspflege-Vereinfachungsgesetz” de 17/12/1990 para cierta cuantía. Pero inclusive el procedimiento ordinario que se aplica a pretensiones con un valor económico superior competencia del Amtsgericht es más sencillo que el que se sigue ante otros tribunales.	Existen diversos sistemas alternativos. El más importante es el organizado por las Cámaras de Comercio e Industria (“Schlichtungsstellen der Industrie-und Handelskammern”). Otro es organizado por la Asociación Federal de Bancos Alemanes (“Bundesverband deutscher Banken) que introdujo un sistema de “ombudsman” donde las reclamaciones de consumidores que no se solucionen en el plazo de un mes por la oficina de reclamaciones de los clientes consumidores (cada banco debe tener una) se presentan ante el ombudsman.
Grecia	El Código de enjuiciamiento civil establece	

	<p>un procedimiento simplificado para litigios que no excedan de un cierto valor económico: no se necesita del asesoramiento de un abogado, el procedimiento es oral (el Tribunal de Paz se encarga de redactar el acta) y el Juez intenta conciliar las partes antes de dictar sentencia (conciliación intraprocesal).</p>	<p>Se prevé la existencia de comisiones locales de conciliación, compuestas de un representante de los consumidores, un representante de la Cámara de Comercio y un representante del Colegio de Abogados. Si la tentativa de conciliación no prospera, se adopta un <i>dictamen</i>, que no es vinculante pero que debe tenerse en cuenta por el Juez competente ante el que se plantee el asunto.</p>
<p>España</p>	<p>Se prevé un procedimiento oral (<i>juicio verbal</i>) para litigios que no superen cierta cuantía, dirimidos normalmente ante un Juez de Paz. Los litigios que superen dicha cuantía se juzgan en primera instancia a través de diversos procedimientos: <i>Juicio de cognición, juicio de menor cuantía o juicio de mayor cuantía</i>. El Juez puede realizar una tentativa de conciliación.</p>	<p>Cuenta con un sistema amplio de Arbitraje de Consumo a través de Juntas Arbitrales de Consumo (Tribunales arbitrales). El arbitraje puede ser de derecho o de equidad. Una vez presentada la reclamación, la Junta da traslado de la queja al reclamado, quien si acepta el arbitraje designa a una audiencia.</p>
<p>Francia</p>	<p>Contempla procedimientos judiciales simplificados ante el Tribunal de Instancia: la declaración al Secretario (iniciación simplificada o <i>saisine simplifiée</i>) y la conminación de hacer (<i>injonction de faire</i>). Hay apoyo permanente a cargo de un jurista especializado en Derecho del consumo en una oficina reservada a tal efecto con el fin de orientar a los particulares, utilización de formularios tipo, visitas especiales de conciliación, entre otros.</p> <p>Hay una conciliación intraprocesal previa, presenta su demanda sin gastos mediante declaración verbal o carta y se cita a las partes a una audiencia de tentativa de conciliación; si llegan a un acuerdo se pide al juez que lo conste en un laudo.</p>	<p>Hay diversos mecanismos extrajudiciales entre los cuales podemos mencionar los conciliadores especializados en materia de consumo y las Comisiones de conciliación.</p> <p>Cabe mencionar que existe una estructura de ayuda para facilitar el acceso al derecho que comprende asesoría jurídica y asistencia durante procedimientos no jurisdiccionales o administrativos</p>

<p>Irlanda</p>	<p>Cuenta con un procedimiento para dirimir específicamente litigios de pequeña cuantía en materia de consumo. Cada Tribunal de Distrito tiene un Secretario, ayuda al consumidor a cumplimentar la instancia y tramita la pretensión, la registra y la envía cumplimentada al demandado. Si el demandado la admite, se regresa al Secretario. Si no contesta en 15 días se tiene por admitida y se emite una orden de pago por la cantidad reclamada. Si se opone, se trata de solucionar la disputa entre las partes. Si no se logra alcanzar un acuerdo, se plantea el caso ante el Tribunal de Distrito.</p>	<p>Sistema de Defensor del Pueblo (en los sectores de seguros e Instituciones crediticias).</p>
-----------------------	--	---

En una abstracción general de los mecanismos de protección de los derechos humanos en los consumidores en Europa podemos concluir lo siguiente: De un análisis comparado se puede afirmar que dicha protección se ha seguido por una doble vía, por un lado, la simplificación de procedimientos judiciales aplicables a litigios de pequeña cuantía; y por otro, el desarrollo de procedimientos extrajudiciales (conciliación, mediación, arbitraje) dedicados específicamente a litigios en materia de derechos de los consumidores. Respecto de estos últimos habrá que precisar que resultan autónomos e independientes de la posibilidad de conciliar dentro del mismo proceso jurisdiccional simplificado, pues en ese caso se está ante una visión intraprocesal.

En cuanto a la simplificación de los procedimientos judiciales podemos precisar que las mismas podrían englobarse en disposiciones de los Códigos de Enjuiciamiento Civil para solución de litigios de pequeñas cuantías, creación de procedimientos *simplificados* para litigios de naturaleza civil (modalidades para la presentación de la demanda mediante carta o declaración, no utilizar los servicios de un abogado, etc) y algún procedimiento especial a disposición únicamente de los consumidores (Irlanda).

Por otro lado respecto de los mecanismos alternativos de solución de controversias hay que precisar que se contemplan de manera general en dos momentos distintos: autónomos o alternativos en estricto sentido (preprocesal a un eventual litigio jurisdiccional simplificado) o como parte del proceso mismo, complementarios o prejudiciales (intraprocesal dentro del juicio simplificado). Y no todos tiene un mismo *resultado jurídico*, ya que éstos pueden constituir una recomendación, una decisión obligatoria para el proveedor pero no para el consumidor, u obligatorias para ambas partes (arbitraje). Pero de cualquier forma evaluando los sistemas europeos en su conjunto puedo concluir que todos constituyen procedimientos con una *función reforzada*.

De conformidad con lo anterior, podemos encontrar la siguiente reclasificación de categorías:

Clasificación de categorías	
Conciliación reforzada	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos alternativos para la solución de conflictos como una etapa previa al procedimiento especializado de protección de derechos del consumidor en sede administrativa. Ej. Costa Rica. • Mecanismos alternativos para la solución de conflictos como una etapa previa al procedimiento jurisdiccional para la protección de derechos, sea este especializado o con reglas flexibles de acceso. Ej. Colombia (aunque la conciliación puede o no ocurrir) y Europa en general. • Mecanismos alternativos para la solución de conflictos como una etapa intraprocesal al procedimiento especializado de protección de derechos del consumidor en sede administrativa. • Mecanismos alternativos para la solución de conflictos como una etapa intraprocesal al procedimiento jurisdiccional para la protección de derechos, sea este especializado o con reglas flexibles de acceso. Europa en general.

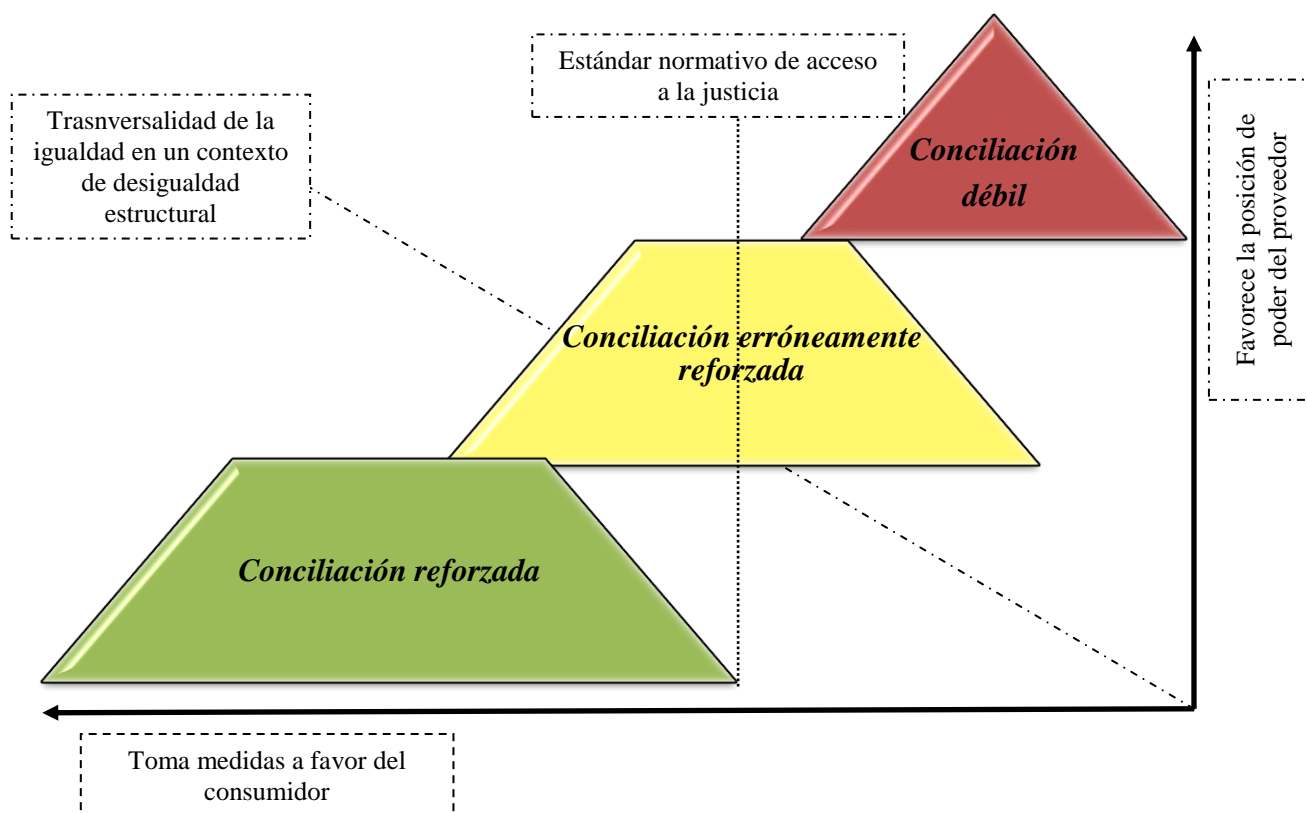
Conciliación semi-reforzada	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo alternativo para la solución de conflicto de carácter consensual (mediación o conciliación) para ambas partes, previo a un diverso mecanismo alternativo de solución de conflictos con facultades suficientes de un tercero para la determinación de derechos (arbitraje) siempre y cuando la decisión de someter al conocimiento arbitral corra a cargo del consumidor. Ej. Chile (aunque también contempla un procedimiento ante un Juzgado de Policía Local).
Conciliación erróneamente reforzada	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos alternativos para solución de conflictos y determinación de derechos reforzados por un procedimiento de imposición de sanciones. Ej. Venezuela y Honduras.
Conciliación débil	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos alternativos para la solución de conflictos constituyen la única vía especializada para hacer valer sus derechos (pues lo restante sería un procedimiento jurisdiccional ordinario no especializado). Ej. México, Ecuador.
Conciliación deficiente	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos alternativos para la solución de conflictos no contemplados en ley o en una ley no específica. Ej. Paraguay (<i>Consultas y notas preventivas</i>), y Cuba.

Así, podemos apreciar esfuerzos por diseñar un procedimiento conciliatorio que para una categorización general en el presente trabajo llamaré como *conciliación reforzada* (aunque en estricto sentido la conciliación debe estar directamente relacionada con un procedimiento como mencioné anteriormente). Esto es, que se encuentra respaldada por un procedimiento específico de protección de derechos o por el acceso a un procedimiento jurisdiccional con reglas específicas (ya sea que adquiera una modalidad preprocesal o intraprocésal).

Cabe precisar que los criterios de clasificación aquí enumerados son graduales en la medida en que se evalúe el sistema en su conjunto; por ejemplo, como se expuso anteriormente hay ordenamientos jurídicos que contemplan procedimientos cuasi jurisdiccionales, acciones de tutela de los derechos de los consumidores o jueces de menos cuantía para la solución de conflictos; hay otros que contemplan procedimientos especializados en sede administrativa, pero incluso hay quien contempla el arbitraje

como opción que a pesar de ser un procedimiento alternativo de solución de conflictos permite la determinación de derechos por parte de un tercero y será motivo del *reforzamiento* del conciliatorio previo, sí y sólo sí el acceso al mismo corre a solicitud del consumidor y no de ambas partes.

Por otra parte tenemos procedimientos *conciliatorios erróneamente reforzados* por considerarse como opción dentro de un procedimiento administrativo de imposición de sanciones, pero que como señalé anteriormente se confunden y entremezclan finalidades sustantivamente distintas. Y finalmente, tenemos la *conciliación débil* que es aquella que se diseña como el único mecanismo (aislado) especializado de protección de derechos de los consumidores. Donde todo sistema de *conciliación débil* resulta, por lo menos normativamente, contrario a los criterios y estándares de acceso a la justicia.



Así, puedo concluir que del aspecto referencial normativo vinculado con la regla de solución (a) construida en el subtema anterior y con base en el desarrollo del presente apartado (x) podemos generar la siguiente regla compuesta de solución (Xa) donde x es la variante de posibles soluciones legislativas) que quedaría como sigue:

Si un procedimiento alternativo de solución de controversias (conciliatorio) con reglas específicas de negociación para cumplir con un principio de igualdad – estructural- debe entenderse directamente relacionado con un proceso que contemple reglas específicas para la atención de posibles violaciones a los derechos de los consumidores; al momento del diseño del recurso se debe atender alguno de los siguientes supuestos (Xa) de *conciliación reforzada*: (1a) Como etapa previa de un procedimiento especializado para la protección (determinación) de derechos por parte de un tercero (1b) Como un mecanismo intraprocesal dentro de un procedimiento especializado para la protección (determinación) de derechos por parte de un tercero; (1c) como una etapa previa a la tutela jurisdiccional donde se apliquen reglas específicas (flexibles) para la atención de reclamos de los consumidores; o (1d) como un mecanismo intraprocesal dentro de un proceso jurisdiccional con reglas específicas para la atención de reclamos de los consumidores.

* * *

3.3. El éxito de las acciones colectivas en México como mecanismo de protección de derechos de las y los consumidores: ¿Qué podemos aprender de ellas? Breve reflexión final (lineamiento de solución 3)

En México el 29 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma por medio del cual se incorporó a la Constitución mexicana la figura de *acciones colectivas* y se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes secundarias en la materia en el artículo 17 constitucional.

Adicionalmente a fin de hacer operativa la reforma se reformó la legislación secundaria, entre ellas, se adicionó al Código Federal de Procedimientos Civiles un libro denominado *De las acciones colectivas*, en el cual básicamente se establecen las condiciones para el ejercicio de estos derechos; y entre otras el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que prevé que cuando se realicen hechos, actos u omisiones que vulneren derechos o intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la PROFECO así como cualquier legitimado podrá ejercitar acción colectiva (antes de la reforma se contemplaban las llamadas acciones de grupo).

Las acciones de grupo, hoy acciones colectivas en materia de derechos del consumidor, llevan funcionando desde el año 2007, y a través de ellas la PROFECO demanda ante los tribunales competentes que declaren mediante sentencia, que uno o varios proveedores han realizado una conducta ocasionando daños y perjuicios a los consumidores, y condene a los proveedores a la reparación correspondiente.

El patrón identificado es una pluralidad de personas afectadas por el actuar de otra persona quienes se presentaron ante la PROFECO para hacer valer sus derechos mediante la tramitación de una queja o reclamación, y a su vez dicha institución las y los representó durante los juicios. Lo que quiero resaltar con esto, es el papel activo de representación que ejerce la PROFECO ante los tribunales, lo que en estricto sentido reconfigura la operatividad del acceso a la justicia respecto del consumidor. Hay que resaltar que los asuntos comenzaron como quejas y reclamaciones individuales, y fue la cantidad de ellas lo que motivo el ejercicio de representación ante el procedimiento jurisdiccional respectivo, y no una especie de *conciliación grupal*.

Con lo anterior, la propia PROFECO reconoce como casos de éxito las representaciones que ha efectuado ante los tribunales por virtud de los cuales ha obtenido la reparación de daños a favor de los consumidores (en su conjunto). La pregunta es: ¿Qué hubiera pasado si la queja o la reclamación no hubieran sido más de 10? ¿Qué hubiera pasado

si sólo hubiera sido una respecto del mismo problema individualmente identificado respecto del cual un tribunal asentó razón a la petición de la demanda? En ese sentido, precisamente uno de los objetivos de las acciones colectivas (Gidi, 2003: 1 y 2) es el acceso a la justicia, ya que a través de ellas se asegura la tutela de pretensiones que difícilmente pueden ser garantizadas a través de los poderes judiciales.

La razón de traer a colación la situación de las acciones colectivas en materia de derechos del consumidor en el trabajo es tratar de explicar cómo, en principio reconoce una carencia de acceso a la justicia del mencionado grupo en vulnerabilidad, y cómo ofrece una solución fundada en un criterio cuantitativo que si bien resulta un avance significativo, no parece justificar la desatención de las violaciones en contra de un consumidor individualmente identificado. En otras palabras, la justificación real de fondo parece responder a que *pequeñas violaciones que se agrupan en suma, pueden ser justiciables en sede jurisdiccional*.

Así llegamos, a manera de corolario a una última regla de solución, la cual quedaría como sigue:

De no contar con un procedimiento especializado de determinación de derechos a favor de los consumidores, o bien, de no flexibilizarse reglas de litigio en sede jurisdiccional que permitan el reclamo de los derechos de los consumidores, se pueden explorar vías alternas que impulsen al consumidor a una relación de paridad en controversia con el proveedor, tal es el caso de un papel activo del Órgano especializado en la representación de los reclamos de los consumidores en sede jurisdiccional (éxito de las acciones de grupo ahora colectivas); lo cual en la evaluación en conjunto con el mecanismo alternativo de solución de conflictos (conciliación) permite una mayor eficacia de éste último.

* * *

Conclusiones

*RECURSOS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DE LOS CONSUMIDORES: HACIA DÓNDE
VAMOS.*

PRIMERA. El desarrollo de los derechos de las y los consumidores ha permeabilizado en el Estado mexicano de manera amplia cuando menos sustantivamente hablando. El diseño de la ley en términos generales parece arrojar resultados favorables en cuanto al reconocimiento de derechos de las y los consumidores se refiere pero no con un enfoque de derechos humanos de los consumidores adecuadamente atendido, particularmente en su indivisibilidad con el acceso a la justicia como garantía de su justiciabilidad. Cabe mencionar, que a pesar de haber sido México un país pionero en el reconocimiento formal y legal de tales derechos, una nueva ola de protección –particularmente en cuanto a las garantías e instrumentos para su defensa- parece aventajarse a escala mundial.

SEGUNDA. La Ley Federal de Protección al Consumidor contempla un procedimiento sencillo extrajudicial especializado para la defensa de los derechos de los consumidores frente a grandes proveedores a través de una conciliación. No obstante lo anterior, la sencillez del procedimiento, y la accesibilidad que a él se tiene en cuanto la disposición de recursos económicos y territoriales suficientes, es el único camino verdaderamente accesible para obtener una oportunidad de remediar una eventual violación a los derechos de los consumidores.

TERCERA. El procedimiento de conciliación no está diseñado con reglas específicas de equilibrio de poder que regulen la evidente desigualdad estructural que existe entre el poder de un proveedor y un consumidor ordinario, sino que se apega a procedimientos de igualdad –formal- procesal entre unos y otros al momento del desarrollo. Tal situación aunada a la imposibilidad fáctica de acceder a una instancia posterior de revisión o de determinación de derechos, resta efectividad al recurso especializado para la protección de derechos.

CUARTA. Así, si la eficacia del recurso especializado único para la protección de derechos de los consumidores es puesto en duda, significa que a pesar de la permeabilidad de la tendencia globalizadora al reconocimiento de tales derechos en

nuestro país; el diseño normativo no ha sido lo suficientemente exhaustivo para abarcar la necesidad de la interdependencia con el derecho humano de acceso a la justicia y los estándares internacionales que de él se desprenden, como se aprecia en el desarrollo del segundo capítulo del presente trabajo en la matriz única de evaluación normativa conforme a estándares de acceso a la justicia.

QUINTO. Dicho lo anterior, resulta indispensable replantearnos el diseño normativo de los recursos contemplados en la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de apegarlos a los estándares internacionales de acceso a la justicia y así garantizar una adecuada defensa de estos derechos. Para ello es posible tomar como guía los lineamientos de construcción elaboradas a lo largo del tercer capítulo de la presente investigación:

5.1. De un análisis teleológico de un procedimiento conciliatorio con relación a la transversalidad del derecho a la igualdad (como propiedad relevante de los estándares de acceso a la justicia) respecto de un grupo diferenciado como las y los consumidores ante un grupo de poder como los proveedores; al momento de diseñar el recurso para la defensa de los derechos humanos de los primeros, se debe cuidar en estricto sentido que en el mecanismo alternativo (en este caso la conciliación) respete la libertad de la parte vulnerable a tomar una decisión sobre la garantía de sus derechos para lo cual es necesario que el mismo guarde una directa relación con un diverso procedimiento accesible (especializado o flexible) de determinación de derechos donde se apliquen reglas específicas y un tercero pueda decidir sobre la reclamación del demandante.

5.2. De un análisis referencial normativo vinculado con el diverso teleológico del procedimiento conciliatorio se concluye que se debe atender a alguno de los siguientes supuestos o combinación de ellos al momento de diseñar el recurso. (i) Como etapa previa de un procedimiento especializado para la protección (determinación) de derechos por parte de un tercero (ii) Como un mecanismo intraprocesal dentro de un

procedimiento especializado para la protección (determinación) de derechos por parte de un tercero; (iii) como una etapa previa a la tutela jurisdiccional donde se apliquen reglas específicas (flexibles) para la atención de reclamos de los consumidores; o (iv) como un mecanismo intraprocesal dentro de un proceso jurisdiccional con reglas específicas para la atención de reclamos de los consumidores.

5.3. De no contar con un procedimiento especializado de determinación de derechos a favor de los consumidores, o bien, de no flexibilizarse reglas de litigio en sede jurisdiccional que permitan el reclamo de los derechos de los consumidores, se pueden explorar vías alternas que impulsen al consumidor a una relación de paridad en controversia con el proveedor, tal es el caso de un papel activo del Órgano especializado en la representación de los reclamos de los consumidores en sede jurisdiccional (éxito de las acciones de grupo ahora colectivas); lo cual en la evaluación en conjunto con el mecanismo alternativo de solución de conflictos (conciliación) permite una mayor eficacia de éste último.

FUENTES DE CONSULTA

1. ALPA, Guido (1995), *Il diritto dei consumatori*, Laterza, Roma-Bari.
2. Alvarado Velloso, Afolfo. *La conciliación como medio para solucionar conflictos de intereses*, Revista Uruguaya de Derecho Procesal. 1986, núm. 3. P. 238
3. AMAYA, Jorge Alejandro (2004). *Mecanismos Constitucionales de Protección al Consumidor*. Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 440 pp.
4. BIRGIN, Haydée y Kohen, Beatriz (2006). “Introducción. El acceso a la justicia como derecho”, en Birgin, Haydée y Kohen, Beatriz, comps; *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos.
5. BUSTO LAGO, José Manuel. *Reclamaciones de consumo (Derecho de consumo desde la perspectiva del consumidor)*. Ed. Aranzadi- INC, Cizur Menor, 2008, 2ª. Ed.
6. CABALLERO, José Luis (2009) La protección de los derechos del consumidor desde la concepción contemporánea de los derechos fundamentales, en *Derecho de Consumo, Actas del Congreso Internacional Sobre Derecho de Consumo*, Coordinadora: María Pilar Canedo Arrillaga, Tirant lo blacnh, Valencia, pp. 63-80.
7. CALAIS-AULOY, Jean y STEINMETZ, Frank. (2000), 5ª. Ed., París, Dalloz.
8. CAPPELLETI (1976), *Acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Trad. de Mónica Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; y luego en La Plata, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, trad. de S. Amaral, 1983, con un ligero cambio en el subtítulo: "El acceso a la justicia, movimiento mundial para la efectividad de los derechos".
9. CIDH (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 del 7 de septiembre de 2007.
10. Corte IDH, *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, párrs. 16-30 y 140-205.

11. Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C No. 221, párrs. 44- 63; 143-150; 183-214; 230- 269 y 288-297.
12. Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrs. 127-167.
13. Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 260-314.
14. Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párrs. 49- 130 (independencia judicial y efectividad de los recursos).
15. Corte IDH, *Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrs. 90-195.
16. Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (1999), Versión Ampliada, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
17. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Amparo colectivo en México. Hacia una reforma constitucional y legal”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (comps.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM, 2011, pp. 45-85.
18. FIZ ZAMUDIO, Héctor (1977), “Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal como institución de seguridad social”, *Anuario Jurídico* 2-1975, México, UNAM.
19. GARCÍA SAIS, Fernando, “Legitimación y representación adecuada en las acciones colectivas (y su influencia sobre la cosa juzgada)”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 32, 2011, pp. 49-68.
20. GÓMEZ CALERO, Juan (1994). *Los derechos de los consumidores y usuarios*, Madrid, Dykinson,
21. GONZÁLEZ DE COSSIO. *Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Notas sobre el creciente desarrollo del área*.
22. GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *Notas y Estudio sobre el proceso civil*. UNAM –III, 1994.
23. Informe anual de la Procuraduría Federal del Consumidor año 2011. Disponible en http://www.profeco.gob.mx/n_institucion/inf_des.asp.

24. Ley Federal de Protección al Consumidor. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012.
25. MARLASCA MARTÍNEZ, Olga (2009) La protección en la antigüedad de algunos derechos de los ciudadanos (viajeros): derecho de paso público, derecho de exigir responsabilidad por daños, robos ocasionados en posadas, en Derecho de Consumo, Actas del Congreso Internacional Sobre Derecho de Consumo, Coordinadora: María Pilar Canedo Arrillaga, Tirant lo blacnh, Valencia, pp. 111-136
26. OTEIZA, Eduardo (s/a). Los Tribunales de menos cuantía como respuesta actual basada en los principios de justicia de paz, *El Derecho (ED)*, t. 122.
27. OVALLE FAVELA, José (2000). Derechos del Consumidor, Cámara de Diputados LVIII Legistatura y Universidad Nacional Autónoma de México, México.
28. OVALLE FAVELA, José (2005). Los Derechos de los Consumidores, *Revista de Derecho Privado, nueva época*, año IV, núm. 12, septiembre-diciembre de 2005, pp. 75-111.
29. _____ Derechos de los Consumidores, Oxford, México.
30. _____ “Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 107, 2003. pp. 587- 614.
31. _____ *Garantías constitucionales del proceso*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2007, capítulo 4: “Artículo 17”, pp. 139-173.
32. PANIAGUA ZURERA, Manuel y MIRANDA SERRANO, Luis María (2012). La protección de los consumidores y usuarios y la irrupción del derecho de los consumidores, en *Derecho (privado) de los consumidores*, Coordinadores: Luis María Miranda y Javier Pagador, Marcial Pons, pp. 19-57
33. PEREZ VALERA, Víctor M (2009). Aspectos deontológicos de los derechos y deberes del consumidor, en *Derecho de Consumo, Actas del Congreso Internacional Sobre Derecho de Consumo*, Coordinadora: María Pilar Canedo Arrillaga, Tirant lo Blacnh, Valencia, pp. 19-44.
34. PINTO OLIVEROS, Sheraldine (2011) *El Consumidor en el Derecho Comparado*, Ara Editores, Perú.
35. PNUD (2005). *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*. América Latina y el Caribe, Buenos Aires, PNUD.

36. QUIROZ RUIZ, Sara Luz Cecilia (2007) El consumo: derecho humano de incidencia colectiva en Constitucionalismo y los Derechos Humanos en el Contexto Global, Coordinadores: Enrique Córdoba y Luz del Carmen Martí, Colección Transformaciones Jurídicas en el Contexto de la Globalización, Arana Editores, México.
37. Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008, pp. 4-23.
38. SAIS GARCÍA, Fernando (2012) Jurisprudencia del Consumidor, Tirant lo Blanch & ITAM, México.
39. SÁNCHEZ GIL, Rubén (2005). “El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano”, en *Revista Iberoamericana de Derecho procesal Constitucional*, México, no. 4, Julio-Diciembre.
40. SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Luis Daniel (2011). Los principios de Universalidad, Interdependencia y Progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En la Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

ANEXO 1: SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PRESENTADAS A LA PROFECO

No. De solicitud	Pregunta	Respuesta del Órgano
Folio 1031500057413	<p>Solicito me informe si cuentan con algún programa de asistencia, asesoría o representación jurídica de acompañamiento en quejas y reclamaciones individuales para aquellas personas que no hayan logrado resolver sus conflictos ante la Procuraduría y decidan litigarlo en sede jurisdiccional. Solicito me informe en caso de ser afirmativo, si existe algún criterio de selección para el acompañamiento jurídico en sede jurisdiccional de un consumidor. Solicito en ese supuesto el número de asuntos en sede jurisdiccional en los que ha intervenido la Procuraduría en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 y el objeto de los litigios.</p> <p>Todas las delegaciones de la PROFECO.</p>	<p>La Procuraduría Federal del Consumidor, tiene por objeto promover y proteger los derechos y cultura del consumidor así como procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.</p> <p>Derivado de lo anterior, la Dirección General de Quejas, brinda información asesoría y orienta a los consumidores, esta última, cuando esta Institución no es competente para conocer del problema que plantea el consumidor sin embargo, esta Dirección General, no cuenta con atribuciones para ejercer un programa de asistencia legal o acompañamiento de consumidores durante litigios jurisdiccionales.</p>

<p>Folio 1031500057513</p>	<p>Solicito el número de quejas y reclamaciones presentadas en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 desglosadas por los siguientes rubros: (a) Presentadas de forma escrita, (b) Presentadas de forma oral, (c) Presentadas de forma electrónica, y (d) Presentadas por otros medios (favor de especificar cuáles).</p>	<p>La información del año 2010 no se encuentra sistematizada como la solicita sin embargo, se llevó a cabo la búsqueda de información en nuestra base de datos de quejas ingresadas en el periodo del 01 de enero de 2011 al 30 de septiembre del 2013 y está reporta la siguiente información:</p> <table border="1" data-bbox="1142 496 1841 889"> <thead> <tr> <th>Medio de Ingreso / Año</th> <th>2011</th> <th>2012</th> <th>2013*</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Correo Electrónico</td> <td>132</td> <td>72</td> <td>117</td> </tr> <tr> <td>Escrito</td> <td>11,077</td> <td>12,716</td> <td>14,451</td> </tr> <tr> <td>Fax</td> <td>17</td> <td>5</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>Internet</td> <td>1,550</td> <td>2,404</td> <td>3,411</td> </tr> <tr> <td>Personal</td> <td>103,281</td> <td>94,868</td> <td>90,012</td> </tr> <tr> <td>Teléfono</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Sin identificar</td> <td>108</td> <td>150</td> <td>224</td> </tr> <tr> <td>Total de quejas</td> <td>116,169</td> <td>110,219</td> <td>108,222</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP) *Corresponde al periodo enero – octubre.</p>	Medio de Ingreso / Año	2011	2012	2013*	Correo Electrónico	132	72	117	Escrito	11,077	12,716	14,451	Fax	17	5	6	Internet	1,550	2,404	3,411	Personal	103,281	94,868	90,012	Teléfono	4	4	1	Sin identificar	108	150	224	Total de quejas	116,169	110,219	108,222
Medio de Ingreso / Año	2011	2012	2013*																																			
Correo Electrónico	132	72	117																																			
Escrito	11,077	12,716	14,451																																			
Fax	17	5	6																																			
Internet	1,550	2,404	3,411																																			
Personal	103,281	94,868	90,012																																			
Teléfono	4	4	1																																			
Sin identificar	108	150	224																																			
Total de quejas	116,169	110,219	108,222																																			

<p>Folio 1031500057613</p>	<p>Solicito me informe el protocolo a seguir ante alguna queja o reclamación que no cumpla con alguno de los requisitos que establece el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (en específico si cuentan con algún manual, lineamientos o equivalente de atención a quejas). Solicito el número de quejas y reclamaciones desechadas por no cumplir o subsanar alguno de los requisitos que se establecen en el artículo 99 de la Ley en la materia.</p>	<p>Le informo que la Dirección General de Quejas y Conciliación cuenta con un Manual de Procedimientos, en el cual, se establecen criterios conforme a lo establecido en la LFPC. En dicho Manual se establece que las quejas serán recibidas siempre que se cumpla con los requisitos dispuestos en el artículo 99 de la LFPC.</p> <p>Ahora bien, debe realizarse un análisis con base en los datos, información y documentos proporcionados por el consumidor. En caso de no contar con documentos, el análisis se debe hacer en función de la narración del consumidor, cuidando en todo momento la veracidad, congruencia y cronología del planteamiento.</p> <p>Por otra parte, en caso que el consumidor no cuente con documentos comprobatorios de la relación contractual, el Subdelegado, Jefe de Servicios, Titular de la Unidad de Servicio o el Director de Conciliación y Programas Especiales, debe ordenar una vista al domicilio del proveedor o prestador de servicios, a efecto de que la persona comisionada constate la relación contractual (artículo 13 de la LFPC), sin perjuicio de que se adopte como medida para acreditar los hechos constitutivos de la reclamación en términos del artículo 114 de la LFPC.</p> <p>Para el caso de información faltante, en las quejas presentadas por escrito, se deberá emitir el acuerdo de prevención por el que otorgará al consumidor un término de cinco días hábiles para subsanar, corregir, completar o aclarar su queja o reclamación y, en su caso, completar los requisitos que le hubieren faltado.</p> <p>En caso de que el consumidor no atienda el acuerdo de prevención dentro del plazo conferido, se le notificará, que el trámite de su queja ha sido desechado, motivando y fundando en el artículo 17-A de la LFPA, de aplicación supletoria.</p> <p>En lo respectivo al número de reclamaciones desechadas por no cumplir o subsanar alguno de los requisitos que se establecen en el artículo 99 de la ley en la materia, se le informa que la información no se encuentra sistematizada.</p>
-----------------------------------	--	---

<p>Folio 1031500057713</p>	<p>Solicito me informe la cobertura territorial y población alcanzada para la presentación de quejas y reclamaciones ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Solicito me informe los territorios a nivel nacional en los que no existe alguna unidad de la Procuraduría para la atención de los consumidores. Solicito me informe el número de quejas y reclamaciones (años 2010, 2011, 2012 y 2013) que han sido atendidas en territorios en los que la Procuraduría no cuenta con alguna unidad para la atención de las mismas y cuál es el protocolo a seguir.</p>	<p>Le informo que la que la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado de servicio social, que tiene la facultad de organizarse de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos de su competencia, con oficinas centrales, delegaciones y subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes, en los términos que señalen su Reglamento y su Estatuto Orgánico;</p> <p>El Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor determina la denominación y sede de las delegaciones y subdelegaciones que ejercen sus atribuciones en las distintas entidades de la República Mexicana, haciéndose necesario establecer la circunscripción territorial dentro de la cual dichas atribuciones serán ejercidas</p> <p>Derivado de lo anterior, se crea el Acuerdo que establece la circunscripción territorial de las delegaciones y subdelegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor en el cual, se determina los municipios que serán atendidos por cada Delegación y Subdelegación de Profeco para la atención de quejas. Asimismo, sucede con el Acuerdo que establece la creación, denominación, sede, adscripción y circunscripción territorial de las unidades de servicio de la Procuraduría Federal del Consumidor en el que se indican y por el que se les delegan atribuciones a estas.</p> <p>Estos acuerdos al ser un documentos públicos podrá consultar en la siguiente dirección electrónica http://www.profeco.gob.mx/juridico/acuerdos.asp.</p> <p>Ahora bien, la Institución también cuenta con la plataforma de Concilianet donde se reciben quejas de los consumidores que tienen su domicilio dentro del territorio nacional contra los proveedores que tienen convenio con la Procuraduría para llevar a cabo procedimientos a través de medios electrónicos. Por lo anterior, no existen registros de quejas que hayan sido atendidas en territorios en los que la Procuraduría no cuenta con alguna Unidad para la atención de las mismas ya que existe presencia de la Procuraduría en toda la República mexicana.</p>
-----------------------------------	--	---

<p>Folio 1031500057813</p>	<p>Solicito me informe el número de reclamaciones rechazadas por la Procuraduría por considerarse notoriamente improcedentes en términos del artículo 101 de las Ley Federal de Protección al Consumidor. Solicito me informe de los motivos concretos por los que fueron rechazadas dichas reclamaciones. En los años 2010 a 2013 en todas las delegaciones</p>	<p>Se le indica que la información que requiere no se encuentra sistematizada. No obstante, cabe hacer mención que en términos de los que establece el artículo 101 de Ley Federal Protección al Consumidor, la Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes. Asimismo el artículo 5 de la LFPC establece que quedan exceptuados de las disposiciones de la ley los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil y los servicios que presten las sociedades de información crediticia. También, los servicios regulados por las leyes financieras que presten las Instituciones y Organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el Retiro o de cualquier órgano de regulación, de supervisión o de protección y defensa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>Folio 1031500057913</p>	<p>Solicito me informe el tiempo promedio que la Procuraduría tarda en notificar al proveedor una vez presentada la reclamación por parte de un consumidor.</p>	<p>La información que requiere respecto al tiempo promedio que la Procuraduría tarda en notificar al proveedor una vez presentada la reclamación por parte de un consumidor, la misma, en la Dirección General de Quejas y Conciliación, no se encuentra sistematizada ya que ésta contenida en los expedientes que se encuentran resguardados las delegaciones y subdelegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. No obstante, se le comunica la información está a su disposición para consulta en dichos expedientes concluidos que se encuentren en las unidades administrativas mencionadas. Le recordamos que no podrá consultar aquellos que se encuentren en periodo de reserva según la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>

<p>Folio 1031500058013</p>	<p>Solicito me informe a cargo de quien corren los costos de una eventual prueba pericial a la que se refiere el artículo 107 de la ley Federal de Protección al consumidor, tratándose del perito propuesto por el consumidor</p>	<p>El arbitraje es un procedimiento voluntario, en el cual la Procuraduría Federal del Consumidor actúa de manera imparcial, observando los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre la partes.</p> <p>Derivado a la imparcialidad que debe ejercer la PROFECO entre las partes, en la Regla Séptima del Procedimiento Arbitral composición se especifica que en caso de que las partes convengan en que la controversia planteada sea resuelta únicamente en base a una prueba pericial, estas facultan al árbitro para que designen un perito único, sin que puedan presentar peritos en discordia o independientes y sin que se puedan aportar otro tipo de medios probatorios para resolver la controversia.</p> <p>Los honorarios del perito serán cubiertos por ambas partes en una proporción del cincuenta por ciento cada una, sin perjuicio de que se pueda convenir que la parte que resulte desfavorecida con el dictamen pericial, sea condenada a reintegrar el monto erogado por su contraparte en el laudo correspondiente.</p>
<p>Folio 1031500058113</p>	<p>Solicito me informe el número de convenios aprobados y de reconocimientos de los proveedores de obligaciones a su cargo (y de ofrecimiento para cumplirlos) formulados ante la Procuraduría que se hayan hecho efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor con fundamento en el artículo de la Ley en la materia (en los años, 2010, 2011, 2012 y 2013)..”</p>	<p>De la revisión de esta Dirección de Procedimientos, se consta que a la fecha de la solicitud de información que se contesta, no se cuenta con registro alguno de convenios aprobados y reconocimientos de los proveedores de obligaciones celebrados por la Procuraduría y que se hayan hecho efectivos mediante medidas de apremio contempladas en la Ley Federal de Protección al Consumidor</p>



<p>Folio 1031500058213</p>	<p>Solicito me informe el número (cantidad) de procedimientos conciliatorios desahogados por vía telefónica o por otro medio no presencial (especificar cuál) en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 y los motivos por los que se desahogaron de esa forma.</p>	<p>Se llevó a cabo la búsqueda de información en nuestra base de datos del periodo comprendido del 01 de enero de 2010 al 31 de octubre del 2013 y está reporta la siguiente información:</p> <table border="1" data-bbox="1083 581 1955 776"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Procedimientos desahogados vía Telefónica</th> <th>Proce Elect</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>6,502</td> <td>549</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>6,732</td> <td>1,513</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>6,723</td> <td>2,260</td> </tr> <tr> <td>2013 (Enero – octubre)</td> <td>6,514</td> <td>3,022</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP).</p>	Año	Procedimientos desahogados vía Telefónica	Proce Elect	2010	6,502	549	2011	6,732	1,513	2012	6,723	2,260	2013 (Enero – octubre)	6,514	3,022
Año	Procedimientos desahogados vía Telefónica	Proce Elect															
2010	6,502	549															
2011	6,732	1,513															
2012	6,723	2,260															
2013 (Enero – octubre)	6,514	3,022															
<p>Folio 1031500058313</p>	<p>Solicito me informe el número (cantidad) de asuntos en los que el proveedor no se haya presentado por una segunda ocasión a una audiencia conciliatoria y especificar cuáles son los efectos de tomar por "presuntamente" cierto lo manifestado por el reclamante. En los años 2010, 2011, 2012 y 2013 en todas las delegaciones de la PROFECO</p>	<p>La información que requiere con respecto el número (cantidad) de asuntos en los que el proveedor no se haya presentado por una segunda ocasión a una audiencia conciliatoria, la misma, en la Dirección General de Quejas y Conciliación, no se encuentra sistematizada ya que ésta contenida en los expedientes que se encuentran resguardados las delegaciones y subdelegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. No obstante, se le comunica la información está a su disposición para consulta en dichos expedientes concluidos que se encuentren en las unidades administrativas mencionadas. Le recordamos que no podrá consultar aquellos que se encuentren en periodo de reserva según la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Respecto a especificar cuáles son los efectos de tomar por "presuntamente" cierto lo manifestado por el reclamante. Al no tratarse de información contenida</p>															


Folio 1031500058513	<p>“Solicito me informe el número de denuncias presentadas por un consumidor (no iniciadas de oficio) en los años 2010, 2011, 2012 y 2013. Solicito me informe el sentido de la resolución respecto de cada una de esas quejas o recursos presentados”</p>	<p>en documentos que sujetos obligados generan según lo establecido en el artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se hace referencia para su consulta el Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo, que en términos del artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se aplicará supletoriamente para la sustanciación del procedimiento conciliación. En éste, podrá encontrar en el capítulo VIII a partir del artículo 190 y hasta el 196 lo referente a los efectos que produce una presunción.</p> <table border="1" data-bbox="1234 574 1822 954"> <thead> <tr> <th colspan="2">DENUNCIAS PRESENTADAS</th> </tr> <tr> <th>AÑO</th> <th>DENUNCIAS PRESENTADAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>4052</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>4129</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>2702</td> </tr> <tr> <td>2013 AL 25 DE OCTUBRE</td> <td>1772</td> </tr> </tbody> </table> <p>Se invoca el carácter de reserva para su solicitud en lo que respecta al informe del sentido de la resolución respecto de cada una de las quejas o recursos presentados. En base a daños y perjuicios que podrían sufrir los empresarios e involucrados legales. Del mismo modo el carácter de estrategia procesal administrativa en la que se ven involucrados dichos datos, con fundamento al artículo trece, fracción quinta de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: “Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.”</p>	DENUNCIAS PRESENTADAS		AÑO	DENUNCIAS PRESENTADAS	2010	4052	2011	4129	2012	2702	2013 AL 25 DE OCTUBRE	1772
DENUNCIAS PRESENTADAS														
AÑO	DENUNCIAS PRESENTADAS													
2010	4052													
2011	4129													
2012	2702													
2013 AL 25 DE OCTUBRE	1772													
Folio 1031500058613	Solicito me informe el número (cantidad) de diligencias practicadas para acreditar hechos constitutivos de una	La información que requiere con respecto al número (cantidad) de diligencias practicadas para acreditar hechos constitutivos de una reclamación en los años												



	reclamación en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 con fundamento en el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	2010, 2011, 2012 y 2013, no se encuentra sistematizada.
Folio 1031500058713	Solicito copia electrónica de la versión pública de todos y cada uno de los dictámenes emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor con fundamento en el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor en los años 2010, 2011, 2012 y 2013. Todas las delegaciones de la PROFECO.	Con relación a la información requerida con el número IFA 0587/13-1, en la cual se solicita todos y cada uno de los dictámenes emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor con fundamento en el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de los años 2010 al 2013; al respecto le comunicó que esta información no se encuentra registrada en el sistema SIIP por lo que no estamos en posibilidad de proporcionarla, encontrándose con facultades para ello el Departamento de Dictámenes a cargo de la Lic. Olga Martínez Sánchez de la Dirección de Procedimientos y Sanciones de la Subprocuraduría de Servicios.
Folio 1031500058813	“Solicito me informe el número (cantidad) de acuerdos de trámite que contengan el dictamen que constituye título ejecutivo a favor del consumidor en el que se consigne de manera cierta, exigible y líquida una obligación incumplida por un proveedor y número (cantidad) de dictámenes. Años 2010, 2011, 2012 y 2013”	Dictámenes emitidos: <ul style="list-style-type: none"> - En el año 2010 se emitieron 277 - En el año 2011 se emitieron 223 - En el año 2012 se emitieron 176 - De enero al 30 de octubre de 2013, se han emitido 89.
Folio 1031500058913	Solicito me informe el número de dictámenes en los que haya quedado establecido el derecho a la bonificación a que se refiere el artículo 92 TER de la Ley en la materia. Años 2010, 2011, 2012 y 2013. Todas las delegaciones.	Con relación a la información requerida con el número IFA 0589/13-1, en la cual solicita me informe el número de dictámenes en los que haya quedado establecido el derecho a la bonificación a que se refiere el artículo 92 TER de la Ley en la materia. Años 2010, 2011, 2012 y 2013. Todas las delegaciones, al respecto le comunicó que esta información no se encuentra registrada en el sistema SIIP por lo que no estamos en posibilidad de proporcionarla, encontrándose con facultades para ello el Departamento de Dictámenes a cargo de la Lic. Olga Martínez Sánchez de la Dirección de Procedimientos y Sanciones de la Subprocuraduría de Servicios la cual concentra toda la información relacionada con este tema a nivel Profeco.
Folio 1031500059013	“Solicito me informe el número total de arbitrajes celebrados por la Procuraduría a los que se hayan sometido las partes de una vez concluido el un proceso conciliatorio en el que no se hayan llegado a un acuerdo. Excluir aquellos procedimientos arbitrales que se hayan llevado a cabo por contemplar a la PROFECO como árbitro	De la búsqueda en la base de los dantos con que cuenta la Dirección de Arbitraje y resoluciones de la Dirección General de Procedimientos, así como de la revisión que se realizó en el sistema integral de Información y Procesos (SIIP), respecto a los arbitrajes celebrados por la PROFECO a los que se hayan sometido las partes una vez concluido el proceso conciliatorio, se encontró lo siguiente:


	fuera de un procedimiento conciliatorio.”	ARBITRAJES CELEBRADOS EN EL PERIODO DE ENERO A OCTUBRE DE 2013: 5 ARBITRAJES CELEBRADOS													
Folio 1031500059113	“Solicito copia electrónica en versión pública de las resoluciones arbitrales emitidas por la PROFECO derivadas de los procedimientos a los que se hayan sometido las partes de una vez concluido un proceso conciliatorio en el que no se hayan llegado a un acuerdo. Años 2010, 2011, 2012 y 2013. Todas las delegaciones de la PROFECO “	Con la relación a la solicitud de transparencia número 0591/13, me permito comentar que esta Dirección General de Procedimientos se encuentra imposibilitada para proporcionar el documento que solicita con fundamento en el artículo 14 fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de que solo a las partes en conflicto se les puede dar la información respectiva, por ser información reservada.													
Folio 1031500059213	“Solicito me informe el número total de arbitrajes celebrados por la Procuraduría a los que se hayan sometido las partes de una vez concluido un proceso conciliatorio en el que no se haya llegado a un acuerdo en los años 2010, 2011, 2012 y 2013. Todas las delegaciones de la PROFECO. Indicar el sentido del arbitraje (a favor del proveedor o del consumidor)”	De la búsqueda en la base de datos con que cuenta la Dirección de Arbitraje y Resoluciones de la Dirección General de Procedimientos, así como de la revisión que se realizó en el Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP), respecto al número total de arbitrajes celebrados por la Procuraduría a los que se hayan sometido las partes una vez concluido un proceso conciliatorio en el que no se hayan llegado a un acuerdo en los años 2010, 2011, 2012 y 2013, respecto a todas las delegaciones de la PROFECO, indicando el sentido del arbitraje (a favor del proveedor o del consumidor), se encontró lo siguiente:													
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Unidad administrativa</th> <th>-----</th> <th>Monto de lo recuperado o laudo</th> <th>observaciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Centro</td> <td>-----</td> <td>\$0.00</td> <td>No se cumplió el laudo</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>1 ARBITRAJE CELEBRADO</td> <td>\$0.00</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Unidad administrativa	-----	Monto de lo recuperado o laudo	observaciones	Centro	-----	\$0.00	No se cumplió el laudo	TOTAL	1 ARBITRAJE CELEBRADO	\$0.00		
Unidad administrativa	-----	Monto de lo recuperado o laudo	observaciones												
Centro	-----	\$0.00	No se cumplió el laudo												
TOTAL	1 ARBITRAJE CELEBRADO	\$0.00													



ANEXO 2: ANÁLISIS DE LEYES LATINOAMERICANAS

	Instrumento normativo y órgano garante	Consideraciones sobre acceso a la justicia de los consumidores	Procedimiento (s) especializados de protección a los derechos de los consumidores.	Comentarios sobre la procedibilidad o competencia.
 Brasil	Ley No. 8.078 de 11/09/1990	El Capítulo III, artículo 6, establece como derecho básico del consumidor, el acceso a los órganos judiciales y administrativos para la prevención o reparación de daños patrimoniales y morales, individuales, colectivos o difusos, asegurando la protección jurídica, administrativa y técnica de los necesitados.	<p>La defensa de los intereses y derechos de los consumidores y de las víctimas podrá ser ejercida en juicio individualmente o a título colectivo. (Artículo 81).</p> <p>El artículo 83 de la ley, dispone que para la defensa de los derechos e intereses protegidos por dicho Código, serán admisibles todas las especies de acciones capaces de propiciar su adecuada y efectiva tutela.</p> <p>Los entes legitimados, podrán proponer en su propio nombre y por interés de las víctimas o sus sucesores, una acción civil colectiva de responsabilidad, por los daños individualmente sufridos. (Artículo 91)</p> <p>Además existe la acción de responsabilidad civil del proveedor de productos y servicios. (Artículo 101).</p>	<p>Artículo. 82. Para fines del art. 81, párrafo único, son legitimados concurrentemente:</p> <p>I - el Ministerio Público;</p> <p>II - el Gobierno Federal, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;</p> <p>III - las entidades y órganos de la Administración Pública, directa o indirecta, inclusive sin personalidad jurídica, específicamente destinados a la defensa de los intereses y derechos protegidos por este Código;</p> <p>IV - las asociaciones legalmente constituidas desde hace por lo menos un año y que incluyan entre sus finalidades institucionales la defensa de los intereses y derechos protegidos por este Código, dispensada la autorización de la asamblea.</p> <p>§ 1. El requisito de la constitución previa puede ser dispensado por el juez en las acciones previstas en los artículos 91 y siguientes, cuando exista un notorio interés social, evidente por la dimensión o característica del daño, o por la relevancia del bien jurídico a ser protegido.</p>
 Argentina	Ley No. 24.240 de 22/09/1993 Ley de Defensa del Consumidor. Secretaría de	El Capítulo XIII, artículo 52 dispone que sin perjuicio de lo dispuesto en la ley, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses reulten	<i>Procedimiento administrativo:</i> la autoridad nacional iniciará actuaciones administrativas en caso de presuntas infracciones a la ley, de oficio o por denuncia de quien tenga un interés particular o actúe en defensa del interés	<i>Planes educativos.</i> Incumbe al Estado nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las provincias y a los Municipios, la formulación de planes generales de educación para el consumo y su difusión pública, arbitrando las medidas necesarias para incluir dentro de los planes oficiales de educación inicial, primaria, media, terciaria y universitaria los

	<p>Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía y Producción.</p>	<p>afectados o amenazados.</p>	<p>general de los consumidores. (Artículo 45)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instancia conciliatoria - Etapa probatoria - Resolución definitiva - Recurso <p><i>Acciones judiciales:</i> proceso abreviado, beneficio de justicia gratuita, (Artículos 52 y 53). <i>Tribunales arbitrales:</i> actuarán como amigables componedores o árbitros de derecho común, según el caso, para resolver las controversias que se susciten con motivo de lo previsto en esta ley (Artículo 59)</p>	<p>preceptos y alcances de esta ley, así como también fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la participación de la comunidad en ellas, garantizando la implementación de programas destinados a aquellos consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas. (Artículo 60).</p>
<p> Perú</p>	<p>Ley No. 29571 de 14/08/2010 Código de Protección y Defensa del Consumidor.</p> <p>INDECOPI. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.</p>	<p>Dentro del Capítulo I, titulado <i>Derechos de los consumidores</i>, en el artículo 1, inciso g) menciona el <i>derecho a la protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, céleres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias ante las autoridades competentes.</i></p>	<p>Procedimiento sumarísimo de protección al Consumidor.</p> <p>Resuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> -<i>Primera instancia.</i> Consejo Directivo del INDECOPI crea órganos resolutorios adscritos a las sedes de la institución (Artículo 124). -<i>Segunda instancia.</i> La Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi. (Artículo 125) -<i>Recurso de Revisión:</i> Excepcionalmente ante la Sala competente en materia de protección al consumidor del Tribunal del INDECOPI. <p>Nota: También cuenta con un Sistema de Arbitraje de Consumo y se establecen los procedimientos bajo los cuales se desarrolla dicho método alternativo de solución de conflictos.</p>	<p>Competente para conocer, en primera instancia administrativa, denuncias cuya cuantía, determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia, no supere tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); así como aquellas denuncias que versen exclusivamente sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega del producto, con independencia de su cuantía. Asimismo, es competente para conocer, en primera instancia, denuncias por incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos. No puede conocer denuncias que involucren reclamos por productos o sustancias peligrosas, actos de discriminación o trato diferenciado, servicios médicos, actos que afecten intereses colectivos o difusos y los que versen sobre productos o servicios cuya estimación patrimonial supera tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) o son inapreciables en dinero. (Artículo 125)</p>



 Colombia	<p>Ley No. 1480 del 12 de octubre de 2011 “Por medio de la cual se expide el estatuto del consumidor y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Superintendencia de Industria y Comercio.</p>	<p>El artículo 3° de la Ley regula los derechos y deberes de los consumidores y usuarios. En el apartado 1 (derechos), 1.5 asegura el <i>derecho a la reclamación</i> que consiste en <i>reclamar directamente ante el productor, proveedor o prestador y obtener reparación integral, oportuna y adecuada de todos los daños sufridos, así como tener acceso a las autoridades judiciales o administrativas para el mismo propósito.</i></p>	<p>Acción jurisdiccional de protección al consumidor (Artículos 56)</p> <p>-Procedimiento verbal sumario. -Es posterior a la reclamación directa hecha al proveedor. Se acompaña a la demanda. Se da por cumplido el requisito de procedibilidad de reclamación directa acta de audiencia de conciliación emitida por cualquier centro de conciliación legalmente establecido. -Es competente la Superintendencia de Industria y Comercio o el Juez. La Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia en todo el territorio nacional y reemplaza al juez de primera o única instancia por razón de cuantía y el territorio</p>	<p>Mediante dicha acción se deciden asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección al consumidor, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la Ley, y en normas especiales de protección a consumidores; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.</p> <p>Consumidores financieros. Facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera de Colombia. (Para consumidores financieros de actividades financieras, bursátiles y aseguradoras. Artículo 57)</p>
 Bolivia	<p>No cuenta con una Ley de Protección al Consumidor. (Único país de América Latina y del Caribe).</p> <p>Funciona a través del Decreto Supremo No. 0065 de 3 de abril de 2009.</p> <p>Viceministerio de Defensa de</p>	<p>No cuenta con una ley específica, pero en la actualidad trabaja en una Ley en la materia tomando en cuenta las experiencias de México, Perú y Colombia.</p> <p>El marco constitucional reconoce en sus artículos 75 y 76 los derechos de usuarios y consumidores como derechos fundamentales de las personas.</p> <p>El artículo 4 del Decreto contempla como un derecho del usuario y del consumidor el <i>derecho a recibir la tutela efectiva del Estado en el uso y</i></p>	<p>No hay un procedimiento establecido en ley, y tampoco el mismo es regulado en el Decreto.</p> <p>No obstante lo anterior, existe la oportunidad de una conciliación que se da con la presentación de una reclamación, seguido de una <i>invitación a reunión</i> con miras a llegar a un acuerdo y comprometido entre partes.</p>	<p>No hay observaciones específicas sobre la procedibilidad o la competencia debido a que no hay un procedimiento legalmente establecido.</p>

	los derechos del Usuario y del Consumidor (Ministerio de Justicia)	<i>consumo de productos y servicios..</i>		
 Venezuela	<p>Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. (31 de julio de 2008)</p> <p>INDEPABIS. Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios.</p>	<p>El artículo 8 de la Ley menciona que son derechos de las personas en relación a los bienes y servicios la promoción y protección jurídica de sus derechos e intereses económicos, sociales y culturales.</p>	<p>El artículo 114 contempla los mecanismos alternos de resolución de conflictos a efectos de lograr la reposición o la reparación del producto o servicio al valor actual; la devolución del precio o la contraprestación pagada por la persona; exigir el cumplimiento, entre otros. Se firma un acuerdo que debe ser homologado por la Sala de Sustanciación. Tanto el incumplimiento del acuerdo conciliatorio como la falta de él, dan inicio al procedimiento.</p> <p>Dicho procedimiento está regulado en el capítulo IV. La particularidad es que el procedimiento es por presuntas comisiones de infracciones (incluyendo la inobservancia de los derechos de los consumidores).</p> <p>Durante la audiencia de descargos dentro del procedimiento, se da un segundo periodo conciliatorio dirigido por el funcionario de la Sala de Sustanciación, si se logra la conciliación se firma el acuerdo y si no, se continúa con el procedimiento.</p> <p>El presidente del INDEPABIS es el encargado de dictar resolución, misma</p>	<p>El procedimiento, es en estricto sentido un procedimiento administrativo por infracciones a la ley, no un procedimiento de determinación de derechos a favor de los consumidores. No obstante lo anterior, dentro del procedimiento infraccionario se contempla una segunda etapa conciliatoria so pena de que se impongan las sanciones correspondientes (artículo 126) por incumplimiento a los derechos de las personas contemplados en el artículo 8. Las sanciones consisten en multa económica y clausura temporal hasta por noventa días.</p>

			que puede recurrirse ante el Ministro con competencia en la materia; y frente a dicha decisión procede el recurso contencioso administrativo ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.	
 Chile	<p>Ley No. 19.496 de Protección de los Derechos de los Consumidores.</p> <p>Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.</p>	<p>El artículo 3° de la Ley menciona los derechos básicos del consumidor, pero no se hace mención expresa a al acceso a la justicia o a la tutela de los derechos (únicamente a la debida reparación e indemnización para el caso de incumplimiento).</p>	<p>La Ley contempla un procedimiento de mediación. Se formula la controversia, queja o reclamación por escrito o cualquier medio electrónico. El servicio de atención al cliente del SERNAC acuerda el mediador. El mediador realiza una propuesta de acuerdo. Si no se acepta la propuesta de acuerdo se pueden ejercer las acciones de ley ante un Juez de Policía Local o solicitar al SERNAC que designe un árbitro. (Procede apelación ante la Corte de Apelaciones competente, y no procede recurso de casación).</p>	<p>El SERNAC actúa ante el reclamo de un consumidor, a través de la mediación. No está autorizado por la Ley para exigir a los proveedores el pago de indemnizaciones que reparen los daños sufridos por el consumidor, pero permite demandar la indemnización ante un Juzgado de Policía Local sin que se necesite de un abogado para ello.</p>
 Paraguay	<p>Ley 1334/98 sobre “Defensa del Consumidor y Usuario”</p> <p>Y Decreto 21.004/03 de “Procedimiento único para la sustanciación de procesos sumariales en materia de defensa del</p>	<p>El artículo 6° de la Ley contempla los derechos básicos del consumidor . No hace mención expresa al acceso a la justicia de los consumidores o la tutela efectiva de sus derechos</p>	<p>La Ley no contempla un procedimiento específico.La única referencia que se hace en el capítulo X dispone la defensa en Juicio de los derechos de los consumidores, pero no detalla el procedimiento a seguir.</p> <p>Las oficinas de Servicio al Consumidor contemplan el procedimiento llamado <i>consultas</i>. Corresponde a una instancia donde el consumidor y el usuario tienen la opción de encontrar una solución rápida a su problema. Los mecanismos que se utilizan son las</p>	


ANEXOS


Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO México.


	<p>consumidor”</p> <p>Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor (SNIPC)</p> <p>Ministerio de Industria y Comercio a través de la Dirección General de Defensa del Consumidor.</p>		<p>llamadas telefónicas y <i>notas preventivas</i>.</p> <p>El decreto establece el procedimiento de conciliación, mediación y arbitraje y es la Dirección General de Defensa del Consumidor y las municipalidades las encargadas de llevar estos procesos bajo acta.</p> <p>Agotando esos medios y no encontrando respuesta favorable al reclamo lo que resta es la <i>denuncia</i> (que persigue sancionar administrativamente pero también contempla la conciliación intraprocesal).</p>	
 Ecuador	<p>Ley Orgánica de Defensa del Consumidor</p> <p>Defensoría del Pueblo.</p>	<p>Contempla en el artículo 4º fracción 10 el Derecho a acceder a mecanismos efectivos para la tutela administrativa y judicial de los derechos e intereses legítimos del consumidor que conduzcan a la adecuada prevención, sanción y oportuna reparación de los mismos.</p>	<p>Contempla el mecanismo de mediación. Corresponde a la Defensoría del Pueblo. (Artículo 81 y 82)</p> <p>Fuera de ahí se somete a instancia judicial o administrativa ordinaria.</p>	
 Uruguay	<p>Ley de Relaciones de Consumo 17.250 del 11 de Agosto de 2000</p> <p>Ministerio de Economía y</p>	<p>Su artículo 6º, prevé como derechos de los consumidores: : G) <u>El acceso a organismos judiciales y administrativos para la prevención y resarcimiento de daños mediante procedimientos ágiles y eficaces, en los</u></p>	<p>Audiencia Administrativa (Artículo 42, inciso F), con la finalidad de tentar el acuerdo entre las partes.</p> <p>El procedimiento para solicitar audiencia, se regula de los artículos 11 a 14 del Decreto 244/000 del 23 de</p>	<p>Se realiza a petición del consumidor</p>


ANEXOS



Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO México.

	Finanzas a través de la Dirección del Área de Defensa del Consumidor	<u>términos previstos en los capítulos respectivos de la presente ley.</u>	Agosto de 2000, Reglamentario de la Ley 17.250.	
	Ley de Relaciones de Consumo 17.250 del 11 de Agosto de 2000	Mismo que el anterior.	La oferta de productos o servicios que se realice fuera del local empresarial, por medio postal, telefónico, televisivo, informático o similar da derecho al consumidor que la aceptó a rescindir o resolver, "ipso-jure", el contrato, dentro de los cinco días hábiles contados desde la formalización del contrato o de la entrega del producto, a su sola opción, sin responsabilidad alguna de su parte. (Art. 16)	
	Ley No. 18.507 Causas Judiciales Originadas en Relaciones de Consumo Comprendidas en la Ley No. 17.250 Juzgado de Paz	Relacionado con el anterior.	Procedimiento ante Juzgado de Paz competente conforme a la Ley No 15.750 de 24 de junio de 1985 y sus modificativas, (toda la ley está referida a este procedimiento).	Se contempla para los casos en que el valor reclamado en la demanda no supere el valor de 100 unidades reajustables.
 Nicaragua	Ley 842 Consejo Nacional para la Defensa de los	Artículo 105 de la Constitución Política de la Republica de Nicaragua, que dispone: "Es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación	"Derechos de los consumidores y procedimientos de reclamos" EL Reclamo Un ejemplo es una "queja" que presentamos ante los proveedores, la administración o los jueces. En el caso	

	Derechos de los Consumidores	de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos. Las inversiones privadas y sus modalidades y las concesiones de explotación a sujetos privados en estas áreas, serán reguladas por la ley en cada caso.	de los consumidores el reclamo puede ser oral o escrito (aunque es muy recomendable hacerlo por escrito) y se puede presentar personalmente o a través de las asociaciones de consumidores	
 Honduras	Decreto 24 2008 SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Dirección General Protección al Consumidor	Artículo 1: Esta ley tiene por objeto promover, divulgar y defender los derechos de los consumidores, establecer los procedimientos aplicables, las infracciones, sanciones de dicha materia. Las normas de esta Ley son tutelares de los consumidores constituyen derechos y garantías de carácter irrenunciable, de interés social y de orden público	CITACIÓN <input type="checkbox"/> Libramiento de cedula de citación para celebración de audiencia de conciliación al denunciado, acompañada de una copia de la denuncia. (atr. 76 Ley de Protección al Consumidor) AUDIENCIA DE CONCILIACION <input type="checkbox"/> en caso de que las partes se pusieran de acuerdo previo a la celebración de la audiencia de conciliación, estas notifican dicho circunstancia a la autoridad de aplicación. IMPUTACION <input type="checkbox"/> de no mediar acuerdo conciliatorio y verificarse en el análisis la infracción a la Ley de Protección al Consumidor se procederá a la formulación de cargos por medio de imputación MEDIDAS DE CESE Y PRECAUTORIAS	Las disposiciones de la presente ley son aplicables a todas las relaciones de consumo que se contraten o provean en el territorio nacional por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas

			<input type="checkbox"/> en cualquier momento se podrá ordenar el cese de cualquier conducta que se reputa violatoria de esta ley y su reglamento y cualquier otra medida precautoria necesaria. RESOLUCION DEFINITIVA <input type="checkbox"/> después de concluidas las diligencias sumariales se procederá a la emisión de la resolución que en derecho corresponda.	
 Cuba	<p>No existe un ordenamiento que regule la materia de protección al consumidor. Su marco jurídico se integra por el derecho de queja previsto en el art. 62 constitucional, el artículo del Código Civil que regula la compraventa minorista, y el artículo 227 del Código Penal</p> <p>También existe el Decreto-Ley 182 que establece la regulación en</p>	<p>La falta de una regulación específica en materia de Protección al Consumidor, la dispersión del marco regulatorio en las ramas civil y penal dejan la posibilidad de acceder a la justicia en las mismas condiciones que para instaurar los juicios ordinarios de dichas materias. Además, las infracciones a la normativa que rige las condiciones de normalización y calidad queda en manos exclusivas de la autoridad.</p>	<p>No existe.</p>	

	<p>materia de normalización y calidad de productos pero su aplicación y vigilancia es exclusiva del Estado, sin otorgar acción a los particulares.</p> <p>No existe un órgano garante de los derechos al consumidor.</p> <p>Como función pública corresponde al Ministerio de Comercio Interior.</p>			
 Guatemala	<p>Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO)</p> <p>Ley de Protección al Consumidor y Usuario y su reglamento</p>	<p>La ley otorga mecanismos de defensa tanto en sede administrativa (recurso de revocación y reposición en contra de las resoluciones del órgano garante), como en jurisdicción contenciosa (en contra de las resoluciones del Ministerio de Economía). Art. 105 y 106 de la Ley.</p>	<p>Los consumidores cuentan con distintos mecanismos para la resolución de controversias con motivo de las infracciones a la ley especial.</p> <p>El primero de ellos es la audiencia con intervención de un conciliador fijado por la Dirección.</p> <p>Por virtud del segundo, el consumidor puede optar en cualquier momento por someterse a un arbitraje de consumo.</p>	<p>El procedimiento administrativo de sanción puede ser iniciado de oficio, por presentación de queja del consumidor o asociación de consumidores. (Art 84 de la Ley)</p>

			El tercero consiste en la denuncia que inicia un procedimiento administrativo en el que consumidor-proveedor se confrontan y en caso de demostrarse la infracción se inicia el procedimiento sancionatorio.(art. 78 de la Ley)	
 Panamá	<p>Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia</p> <p>Ley no 45 Que Dicta Normas sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y otra Disposición</p>	El artículo 34 de la Ley señala que es función estatal garantizar el acceso a mecanismos ágiles y efectivos, administrativos y judiciales para proteger los intereses de los consumidores.	<p>La ley establece en los artículos 113 y 114 un procedimiento conciliatorio así como la posibilidad de iniciar el arbitraje de consumo para satisfacer los las pretensiones del consumidor.</p> <p>Por su parte existe un procedimiento administrativo para el desahogo de quejas ante la Dirección Nacional de Protección al Consumidor e imposición de sanciones. (Art 115) Su resolución final es impugnabile a través de un recurso administrativo ante el órgano garante.</p> <p>Por su parte el ejercicio de pretensiones con base en derechos exigidos en la ley pueden hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales expresamente instaurados para tal efecto. Art 124 de la ley.</p>	Los asuntos contenciosos que no se encuentren asignados exclusivamente a las autoridades administrativas pueden ventilares a través de los juzgados especializados en materia de protección al consumidor. A su vez, existe una instancia de apelación para el conocimiento de las resoluciones de primera instancia. (art 125 de la Ley)
 Costa Rica	Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor	Su artículo 32, señala que son derechos del consumidor, los siguientes: e) <u>La protección administrativa y judicial contra la publicidad</u>	Vía Judicial Debe seguirse el procedimiento sumario establecido a partir del artículo 432 en el Código Procesal Civil.	<p>Conforme a su artículo 46, el consumidor puede optar por la vía administrativa o la judicial, sin embargo, si opta por la judicial no podrá ejercitar posteriormente la administrativa.</p> <p>La acción ante la Comisión nacional del consumidor sólo puede iniciarse en virtud de una denuncia de cualquier consumidor o</p>

	<p>N° 7472</p> <p>Comisión Nacional del Consumidor, organismo desconcentrado, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.</p>	<p><u>engañosas, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.</u></p> <p><u>f) Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.</u></p>	<p>Una vez contestada la demanda, el juez hará una audiencia de conciliación. De no llegara a un acuerdo, continuará el procedimiento.</p> <p>Todo aquello en que no tenga competencia la Comisión Nacional del Consumidor, se tramitará por esta vía. En específico, la anulación de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión y el <u>resarcimiento de daños y perjuicios</u>. (Artículos 46, párrafo segundo y 53 párrafo segundo.)</p> <p><u>Via Administrativa</u></p> <p>La Comisión tiene la potestad para ordenar la devolución del dinero y del producto, así como fijar un plazo para reparar o sustituir el bien. (Artículo 53, párrafo 1º, inciso e)</p> <p>Antes del inicio formal del procedimiento y cuando se trate de intereses puramente patrimoniales, la Unidad técnica de apoyo de la Comisión nacional del consumidor debe convocar a una audiencia de conciliación a las partes en conflicto. De no llegara a un acuerdo, continuará el procedimiento.</p> <p><u>Arbitraje dentro del Procedimiento Administrativo</u></p> <p>En cualquier momento y de común acuerdo, las partes pueden someter su</p>	<p>persona, sin que sea necesariamente el agraviado por el hecho que denuncia.</p> <p>Se tienen 30 días para hacer valer la garantía del bien ante la Comisión (Artículo 43, tercer párrafo).</p>
--	---	--	---	---

ANEXOS

Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO México.

			diferendo, de forma definitiva, ante un árbitro o tribunal arbitral, pueden escoger al árbitro o al tribunal arbitral de una lista-registro que, al efecto, debe llevar la Comisión nacional del consumidor. (Artículo 58)	
--	--	--	--	--



ANEXOS

Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO México.

