



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 20120138

**LA EXPERIENCIA DE LA GESTIÓN EN LÍNEA: OPERACIÓN DE LA
CONCILIACIÓN EN LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR
(CONCILIANET).**

TRABAJO PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

FRANCISCO JAVIER CAMACHO ROMERO

DIRECTORA: DRA. GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMÍREZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

FEBRERO 2015.

DEDICATORIAS.

Es verdad aquella frase que reza: “Lo difícil es empezar...”, pero agregaría esta vez que es más difícil concluir. Cuesta redactar las últimas líneas y tratar de señalar en ellas todo lo que está detrás de este trabajo: esfuerzos colectivos, sacrificios familiares; posposición y cancelación de planes; momentos de inspiración y otros tantos de extravío. Sin embargo, bien vale la pena y lo volvería a hacer si todos y cada uno de los que hemos participado, me prestan su apoyo y comprensión como hasta ahora.

Para Michelle. Misión cumplida princesa, aquí está “tu libro”. No será de cuentos, pero que buen cuento fue hacerlo. Para mi doncella Zianya, que desde el vientre estuviste presente día a día. Para Ira, la reina, que día a día me prestaste todo el apoyo y comprensión.

Para mi padre, madre y hermano. Quienes desde mi infancia han guiado mis pasos. Para Tamara, la sobrina que siempre quise tener. Para mis incansables suegros.

Para Ricardo Salgado y Rigoberto Martínez, maestros y amigos.

Amigos: Bricio, Erick, Alejandro, Claudia, Mary, Beristáin, Rodrigo, Adiv, Sergio, y en general a todos ellos que no menciono puesto que la lista sería interminable.

Para mi asesora, Dra. Alejandre, por el tiempo prestado; Dr. Suárez, por su confianza. Para mis revisores de tesis y sinodales, por los valiosos minutos otorgados a este trabajo.

A todos ustedes, mi más sincero y profundo agradecimiento, sin excluir a quien desde la distancia y de manera intangible, hace posible todo en la vida. Para Él, quien a través de las líneas escritas por otros me ha enseñado tanto, y de quien depende incluso la existencia misma. Señor, gracias.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción.	1
1. Administración Pública y Tecnologías de la Información.	4
1.1. Génesis de la Administración Pública.	4
1.1.1. El Estado.	4
1.1.2. El Gobierno.	10
1.1.3. La Administración Pública.	14
1.2. Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	21
1.2.1. La comunicación tecnológica.	21
1.2.2. El uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.	24
1.2.3. Gobierno electrónico.	27
2. Derechos en materia de consumo, la Procuraduría Federal del Consumidor y el procedimiento conciliatorio en línea (CONCILIANET).	36
2.1. Origen de los derechos de los consumidores y su adopción en México.	38
2.1.1. La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.	43
2.2. La Procuraduría Federal del Consumidor.	47
2.2.1. Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor en la normatividad vigente.	49
2.3. El procedimiento conciliatorio previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor.	51
2.4. Origen y evolución de CONCILIANET.	57
2.4.1. Procedimiento conciliatorio en línea.	68
2.4.2. Resultados hasta el momento.	73
3. Propuesta para una gestión en línea con mejora continua.	77
3.1. Experiencia de CONCILIANET para favorecer a la Administración Pública.	77
3.2. Áreas de oportunidad de CONCILIANET.	82
3.2.1. Recursos Materiales.	83
3.2.1.1. Infraestructura	83
3.2.1.2. Tecnológicos y de comunicación.	87
3.2.2. Recursos Humanos.	98
3.2.3. Divulgación.	104
3.2.4. Normatividad.	107
3.2.4.1. Modificaciones a la LFPC.	109
3.2.4.2. La firma electrónica.	113
3.2.4.3. La notificación electrónica.	121

Conclusiones.	129
Fuentes.	133
Bibliografía.	133
Webgrafía.	134
Hemerografía,	138
Normatividad.	138

Introducción.

La búsqueda de alternativas para acercar el quehacer público hacia la ciudadanía debe contemplarse como una constante para la Administración Pública. Para ello, debe aprovechar todos los medios a su alcance y desempeñar un papel activo en la implementación de nuevas medidas, a efecto de mantenerse a la par de las demandas ciudadanas en la realización de trámites o servicios.

De esta manera, es necesario visualizar procedimientos cuyo desahogo tradicionalmente se ha realizado de manera presencial, para que abran sus puertas a la tecnología y posibiliten su atención y seguimiento en medios electrónicos. Como ejemplo podemos referir a la Procuraduría Federal del Consumidor que se dio a la tarea de proyectar esta idea a través de una plataforma electrónica denominada CONCILIANET.

Esta plataforma, creada a partir de esfuerzos conjuntos al interior de la propia Procuraduría, ha permitido desde 2008 la posibilidad de presentar una queja y desahogar el procedimiento conciliatorio a través de Internet sin la necesidad de que las partes se desplacen físicamente a la oficina gubernamental, evitando el uso de hojas e impresiones, y ofreciendo mayor rapidez en la atención de las reclamaciones. A partir de ello, se da una comunión tripartita entre el consumidor, el proveedor y la propia Procuraduría. Al día de hoy un total de 97 proveedores participan en esta nueva modalidad de conciliación.

Al respecto, es preciso hacer un alto en el camino, y visualizar los resultados obtenidos hasta la fecha por parte de CONCILIANET, y a su vez advertir las áreas de oportunidad existentes para mantener a esta plataforma actualizada y a la vanguardia en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's).

De esta manera, a través del presente trabajo abundaremos en lo que es CONCILIANET, su relación con la Administración Pública y la participación de la Procuraduría; en las características que posee y que lo colocan como una herramienta tecnológica en el marco de las TIC´s.

De igual manera haremos referencia a la funcionalidad de esta plataforma de acuerdo con los resultados obtenidos desde su inicio en junio de 2008 y hasta julio de 2014, para finalmente observar las áreas de oportunidad con que cuenta la unidad administrativa que se encarga de atender las quejas o reclamaciones en materia de consumo a través de Internet.

No se pretende otorgar al lector una respuesta sobre la funcionalidad o infuncionalidad de CONCILIANET, sino únicamente poner a su alcance la información y datos sobre dicha plataforma, y con ello otorgar los elementos que le permitan generar una opinión al respecto.

Es importante señalar que el interés por escribir sobre el tema estriba en la experiencia adquirida en la Dirección de CONCILIANET, en donde se tuvo la posibilidad de conocer el andamiaje técnico, legal y administrativo de la operación de esta plataforma, por lo que aquí se vierten elementos que podrían ser considerados como de relevancia no solo para los interesados en la materia de derechos de consumo, sino en general para la Administración Pública Federal.

Para ello en primera instancia haremos alusión a la gestación de la Administración Pública y a las TIC´s, a efecto de obtener un punto que relaciona ambos tópicos, hasta llegar incluso a la era de las tecnologías en nuestro país a través del Gobierno Electrónico.

A su vez, en un segundo momento, haremos alusión a los derechos en materia de consumo, la Procuraduría Federal del Consumidor y el procedimiento conciliatorio

en línea como tal: CONCILIANET, para así entender la relación tripartita existente con motivo de la presentación de quejas.

Finalmente, en el tercer apartado nos abocaremos a observar las áreas de oportunidad con que cuenta CONCILIANET, permitiéndonos incluso sugerir algunas medidas susceptibles de implementación en los rubros de infraestructura, tecnologías y comunicaciones, recursos humanos y marco normativo; todas ellas encaminadas a dar continuidad a esta nueva tendencia de resolución de quejas, y a su vez propiciar una mejora continua que le permita estar a la par de las exigencias que hoy día representa la ciudadanía.

De esta manera, se pone en las manos del lector un trabajo que le permite contar con un marco general sobre el uso de las tecnologías y comunicaciones y su relación con la Administración Pública, así como la posibilidad de observar a CONCILIANET como una plataforma materialmente activa y en funcionamiento que conjuga la prestación de un servicio a través de medios electrónicos y la participación activa de las partes en un procedimiento conciliatorio, pero bajo el riesgo de quedar estancada si no se toman las medidas necesarias para mantenerla debidamente actualizada.

1. Administración Pública y Tecnologías de la Información.

1.1. Génesis de la Administración Pública.

1.1.1. El Estado.

De acuerdo con José Antonio Crespo, entender la definición de Estado resulta de suma importancia para comprender la organización política de cualquier sociedad, desde las más primitivas hasta las contemporáneas.¹ Lo anterior no sólo desde el punto de vista que abarca los tres elementos básicos: gobierno (como el conjunto de organismos políticos y de personas que dirigen un Estado), población (conjunto de habitantes localizados en un espacio geográfico determinado) y territorio (espacio delimitado geográficamente), a través de un orden jurídico que puede imponerse incluso por la coacción física y unificada en torno a un fin común que no sea individual, sino uniforme para todos sus miembros.

A estos elementos, y a la complejidad de análisis se suman aquellos que los hacen incluyentes como lo es la Administración Pública, y más aún, con un medio que al día de hoy resulta el más importante para interrelacionar al menos a los dos primeros elementos, esto es, la tecnología.

Pero vayamos por partes. Estado proviene de *stato* o *status*, que se refieren a permanencia o que no cambia, y dicho vocablo es relativamente nuevo. Surge en Europa Occidental en sociedades donde el fin era la acumulación de capital y en consecuencia la creación de mercados nacionales; aunque históricamente su nacimiento emana del concepto de soberanía, por lo que mercado y soberanía distinguen el origen del Estado Moderno.²

Sin embargo es Nicolás Maquiavelo quien en el siglo XVI utiliza por primera vez la palabra Estado en su célebre obra “El Príncipe”, al referir que “Todos los Estados,

¹ Crespo, José Antonio, *Para entender el Estado*, México, Nostra Ediciones, 2006, p. 7.

² Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2011, p. 13.

todos los señores que han tenido y tiene dominación sobre los hombres son estados y son o repúblicas o principados”.³

En este sentido, podemos coincidir en el que origen del Estado de acuerdo con Thomas Hobbes podría definirse “...como el acto de cesión voluntaria de cada individuo en sus derechos con la finalidad de crear una entidad muy poderosa, capaz de obligar a cada miembro de la comunidad a apegarse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos, que le permitirán contar con un mínimo de seguridad personal, laboral y familiar, así como garantizar la posesión de sus propiedades.”⁴

Por su parte, de acuerdo con Juan Ramírez Marín, Thomas Hobbes advierte al Estado como un monstruo de poder inquisitivo, mientras que Locke habla de un Estado de naturaleza, de libertad y de igualdad, que se rige por la razón y por reglas de convivencia, un principio que daría pie al contractualismo de Rousseau.⁵

Así, se entiende entonces que el Estado es un ente jurídico que cuenta con facultad de mando o con la capacidad de ejercicio del poder público a través de estructuras orgánicas que tiene por finalidad legislar, administrar y juzgar, esto es, a través del poder legislativo, ejecutivo y judicial para el caso mexicano, a través de personas físicas que ejercen funciones previamente establecidas por las leyes.

Hasta aquí podríamos apreciar que la definición de Estado es relativamente sencilla, sin embargo, y siguiendo con el propio Ramírez Marín, el Estado no es algo tangible, pero que sí invita a profundas reflexiones y sobretodo a un esquema de obediencia a través de actos de autoridad, por lo que Estado puede advertirse como una

³ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Librodot, 2008, p. 2. <http://www.librodot.com> (consulta: 23 de julio de 2014).

⁴ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 1, pp. 1 y 2.

⁵ Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer curso*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 4.

vivencia, un dato inmediato de la conciencia, que se manifiesta de manera externa y que se generan de la convivencia diaria, y que consisten en la creación, conservación y defensa de un orden exterior sin el que no sería posible la convivencia armónica,⁶ esto es, podría traducirse en una anarquía como veremos más adelante. A este orden le corresponde el orden jurídico, que emana como una actividad interna, de regulación normativa.

Para Héctor González Uribe en el Estado se da juego a tres elementos que aseguran la estabilidad y la vida misma de la comunidad política: poder, orden y libertad, de cuyo movimiento acorde depende el equilibrio y la paz del mismo Estado.⁷

Ahora bien, en el caso de la inexistencia de Estado, caeríamos en un estado de naturaleza, esto es, en un escenario en el que cada individuo puede hacer lo que su voluntad le dicte, por lo que se cae en una anarquía. No obstante ello, el hecho de que cada individuo pueda hacer lo que considere pertinente sin regla alguna, al mismo tiempo lo expone a abusos por parte de sus cohabitantes, creando de esta manera una cadena anárquica que únicamente puede dar como resultado el caos, que se puede ejemplificar con las guerras civiles o las revoluciones, en donde sus manifestaciones se dan debido a incapacidad del Estado para proporcionar estabilidad y protección.

Cierto es que si en una sociedad se dieran comportamientos que permitieran sacrificar intereses propios y anteponer el bien común al particular, podría generarse un escenario en el que términos como fraternidad, cooperación y apoyo destacarían ante cualquier necesidad de regulación. Estaríamos ante lo que Crespo refiere como “paraíso social”. Sin embargo, este escenario no se ha presentado a lo largo de la historia, dado que la convivencia humana es en sí un juego de poderes y alianzas.

⁶ *Idem.*

⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 13 ed., Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 3 y 4.

Por ello, es importante establecer reglas y medidas de convivencia en primera instancia, leyes o normas en donde se establezca los derechos mínimos y esenciales de cada miembro de la comunidad a efecto de que sean respetados por los demás, con lo que la convivencia podrá mejorar visiblemente entre los individuos, y con ello brindarles seguridad y tranquilidad, y en consecuencia fomentar el apoyo común.

En contraposición con lo expuesto, siempre existirá quien pretenda corromper las normas impuestas. Hasta las más simples, como la de no atender una indicación cívica, hasta las más graves como matar a otra persona. Así, es necesario establecer castigos a quienes violenten la normas o reglas preestablecidas, para así desincentivar la comisión de actos que incluso podríamos considerar en nuestro derecho como delitos.

Estos castigos o penas como también podríamos llamarles, pueden ir desde una llamada de atención por parte de la autoridad o una multa hasta penas corporales como la prisión, y en otros países hasta la pena de muerte (Estados Unidos de Norteamérica por ejemplo).⁸

Por ello, resulta de suma trascendencia que el Estado cuente con este imperio sobre sus gobernados, y haga valer las normas y castigar el desacato de las mismas, a través de la coerción o poder coercitivo⁹ echando mano incluso de la fuerza pública de ser necesario.

⁸ Es importante señalar que desafortunadamente en diversas legislaciones se ha malinterpretado la aplicación de castigos como medidas correctivas, cuando la visión que debería otorgarse a estas medidas es la de prevención, a efecto de ocasionar un menoscabo en el ánimo del individuo de violentar alguna norma.

⁹ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 1, p. 17.

Una vez señaladas algunas características propias del Estado, siguiendo con José Antonio Crespo, cabe precisar las formas más comunes en las que se manifiesta el mismo: el Estado anárquico, el Estado autoritario y el Estado democrático.¹⁰

La anarquía se refiere a ausencia del propio Estado, en donde el poder se encuentra disperso, y alejado de la posibilidad de imponerse un orden, mientras que en el autoritarismo existe una concentración del poder en una sola persona, misma que puede llegar incluso al abuso del mismo.

Sin embargo, como punto neutro podemos observar al Estado democrático, en donde el poder se encuentra dividido entre el gobernante y el gobernado, al ser este último quien cuenta con la posibilidad de manifestar su voluntad y en consecuencia tomar decisiones, pero sin que se abuse de él, ya que el gobernante ejerce su parte de poder para hacer prevalecer las condiciones de convivencia. Es en este tipo de Estado en el que aparece la división tradicional de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Dicho lo anterior, es imperante referir algunos factores que el día de hoy hacen que la actuación del Estado se vea modificada para adecuarse a las condiciones actuales, como es el caso de la globalización y su participación, así como la responsabilidad que conlleva.

La globalización se relaciona con el hecho de que en los últimos años una parte de la actividad económica del mundo que aumenta en forma vertiginosa parece estar teniendo lugar entre personas que viven en países diferentes (en lugar de en el mismo país),¹¹ lo que propicia una creciente integración de economías y sociedades alrededor del mundo que advierte crecimientos en economía internacional como en

¹⁰ *Ibidem*, p. 29.

¹¹ Banco Mundial. “¿Qué es la globalización?”

<http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>. (Consulta: 27 de julio de 2014).

China, India y otros países que eran pobres hace 20 años, pero que de igual forma ha generado una significativa oposición internacional por la preocupación de que ha aumentado la inequidad y la degradación medioambiental, y en otras latitudes ha hecho presencia abriendo aún más la zanja entre clases sociales.

Más allá de advertir los beneficios o maleficios de la globalización, ya que no son objeto del presente trabajo, ésta ha propiciado y permitido la expansión de nuevas tecnologías que facilitan la comunicación y el flujo de información como respuesta a la necesidad de que los datos informativos fluyan de una manera más rápida y sencilla, utilizando básicamente la red de Internet.

Este factor –como veremos más adelante-, influye directamente en las actividades del Estado, específicamente en aquellas funciones gubernamentales que se desarrollan a través de la Administración Pública.

Ahora bien, la participación estatal a través del gobierno ha tenido que incursionar como un elemento de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, siempre y cuando no pierda la dirección en la toma de decisiones en representación de un país.¹²

De igual forma, la responsabilidad del Estado en las condiciones actuales no se debe limitar a la regulación, sino que debe ir más allá y ver por los más débiles, esto es, a través de subsidios, aportaciones extraordinarias y en otras acciones encaminadas a realizar lo que el mercado no puede, no quiere o no le interesa.¹³

En el caso de México, el Estado encuentra su fundamento en los artículos 39, 40 y 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, 2ª ed., México, INAP, 2010, p. 3.

¹³ *Ibidem*, p. 4.

Bajo estas nuevas necesidades, el Estado se ve obligado a participar de manera más activa y de manera menos vertical, lo que requiere advertir nuevos mecanismos de comunicación con sus gobernados, procurando un mayor acercamiento a ellos, y no por voluntad, sino como una imperante que proviene del propio empuje que realiza la comunidad mundial, por lo que uno de sus elementos -el gobierno-, realza su importancia dado que es quien da movimiento al propio Estado.

1.1.2. El Gobierno.

Una vez referidas las generalidades sobre el Estado, y tomando en consideración que el presente trabajo no pretende inclinar sus intenciones hacia la teoría estatal, a continuación abundaremos someramente sobre uno de sus elementos clásicos: el Gobierno, para posteriormente adentrarnos en el *hacer* del Estado a través del Gobierno mediante la Administración Pública del Poder Ejecutivo.

Gobierno proviene del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar. Usualmente coincide como sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.¹⁴

De esta forma se advierte que Gobierno es un elemento esencial del Estado, que podemos entenderlo como la conjunción de órganos a los que se les enviste de las funciones del poder público, y para cuya implementación del aparato gubernamental es indispensable para su funcionamiento la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer funciones del poder público y realizar las demás actividades estatales.

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 1820.

Algunos autores como Patricio Colombo, refieren al poder en lugar del Gobierno como elemento esencial del Estado.¹⁵ Al respecto, y de acuerdo con Jorge Fernández, en todo caso gobierno o poder como elemento esencial del Estado, se caracteriza por la soberanía, esto es, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él, por lo que su potestad de mando es omnicomprensiva y tiene en exclusividad la coacción.¹⁶

En esta tesitura, el poder público, es decir, el poder del Estado se deposita en los órganos de Gobierno, los cuales deben ejercerlo a través de las personas que tienen asignada la representación de los mismos órganos.

En relación con lo anterior, son múltiples las formas de Gobierno adoptadas por el Estado a través de los años. En principio Platón retoma la clasificación tripartita de formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia, bajo las siguientes características simples:¹⁷

Forma de gobierno	Características		Degradación
Monarquía.	Impera la sabiduría.	Gobierno de uno.	Tiranía.
Aristocracia.	Prevalece el valor.	Gobierno de varios (los mejores).	Oligarquía.
Democracia.	Priva la temperancia.	Gobierno del pueblo.	Demagogia.

Elaboración propia.

¹⁵ Colombo Murúa, Patricio, *Curso de Derecho Político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 390.

¹⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012, p. 11.

¹⁷ Platón, *La República*, Libro IX, http://www.nueva-acropolis.com/filiales/libros/Platon-La_Republica.pdf (Consulta: 27 de julio de 2014)

Por su parte Marco Tulio Cicerón coincide en las formas puras de Gobierno: monarquía, aristocracia y democracia, pero reconoce sus formas degeneradas como tiranía, oligarquía y anarquía, respectivamente. Sin embargo no es coincidente con ninguna de ellas, sino que se inclina por una forma mixta de Gobierno, que permita conjugar lo mejor de las tres formas: la fuerza de la monarquía, la prudencia de la aristocracia y la libertad de la democracia.¹⁸

Llegado el siglo XIX las formas de gobierno vigentes se habían reducido a dos: la monarquía y la república, prevaleciendo en Europa la primera.

No obstante ello, y derivado de la independencia de las colonias iberoamericanas, el modelo republicano y democrático de los Estados Unidos y Francia se imponen al ser retomados por los países americanos que resuelven acerca de su forma de Estado al independizarse, optando por el gobierno republicano, excepto Brasil que se adhiere al sistema monárquico.

Sin embargo las repúblicas hispanoamericanas del siglo XIX se convirtieron en dictaduras como la de Antonio López de Santa Anna en México, dejando al descubierto que la república era solo una pantalla de las dictaduras.

Por su parte, las ideas liberales en Europa encabezadas por Inglaterra y Francia, hicieron prevalecer el constitucionalismo sobre la monarquía absoluta, dando paso al gobierno monárquico constitucional.

Ya para el siglo XX, las diversas dictaduras que se encontraban en América encubiertas como repúblicas (casos de México, Argentina, Chile, Haití, etc.), hacen perder a esta forma de gobierno su connotación democrática y popular. Si agregamos a lo anterior la democratización de las monarquías constitucionales

¹⁸ Cicerón, Marco Tulio, *Sobre la República*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/775/2.pdf>. (Consulta: 25 de julio de 2014).

comprenderemos por qué perdió sentido la clasificación de las formas de gobierno en repúblicas y monarquías, y básicamente fue sustituida por la de parlamentarismo y presidencialismo.¹⁹ En razón de lo anterior, "...las dos formas fundamentales de gobierno que se dan realmente en los regímenes contemporáneos son la parlamentaria y la presidencial".²⁰

Al respecto, de acuerdo con Jorge Fernández, en el parlamentarismo se distingue entre el Estado y su Gobierno, lo que conlleva a tener un jefe de Estado que no tiene responsabilidad política, y un jefe de Gobierno. El primero en el parlamentarismo republicano es el rey, mientras que en el parlamentarismo republicano es el presidente.²¹

Por lo que hace al jefe de Gobierno, en el esquema parlamentario puede llamarse primer ministro, canciller, presidente de gobierno, etc.

En la forma parlamentaria de gobierno, generalmente el primer ministro es designado por el jefe de Estado a propuesta del parlamento, que es un cuerpo colegiado responsable de la dirección, decisión, acción política y gubernativa.

Por otro lado, y en relación al presidencialismo, Juan Ramírez Marín advierte como características generales las siguientes:

Una preponderancia política del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes (legislativo y judicial); una sola persona es el jefe de Estado y de Gobierno; el titular del poder ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores (ministros o secretarios); los secretarios de estado o ministros no funcionan en gabinete colegiado y no tienen responsabilidad política frente al Congreso (poder legislativo);

¹⁹ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p. 47.

²⁰ Bidart Campos, Germán, *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I, p. 89.

²¹ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p. 48.

el Congreso carece de facultades de censura contra los secretarios o presidente de la república; y los secretarios de estado o ministros están jerárquicamente subordinados al presidente de la república.²²

Al respecto, y tomando en consideración lo que señalan Carpizo y Madrazo, vale la pena agregar como características de este régimen las siguientes: el presidente de la república es electo por el pueblo y puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso; el presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso, y el presidente no puede disolver al Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; de igual forma, si el Congreso diera un voto de censura al presidente, ello no lo obligaría a renunciar.²³

Hasta aquí hemos hecho un breve bosquejo sobre lo que es el Estado y uno de sus elementos esenciales como es el Gobierno. En este sentido, y dado que estamos otorgando algunos ingredientes para ahondar en el tema de la conciliación en línea como una actividad que realiza el Gobierno mexicano en favor de los consumidores, es indispensable realizar una breve semblanza sobre la función administrativa.

1.1.3. La Administración Pública.

La finalidad del Estado a través del Gobierno se obtiene mediante la realización de diversas actividades, mismas que se podrían agrupar básicamente en: funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas y las actividades económicas residuales. Dentro de las primeras se encuentran la función legislativa, jurisdiccional, administrativa y emergentes (monetaria, electoral, registral, etc.).²⁴

Para efectos del presente trabajo, nos enfocaremos en la función administrativa, que básicamente corresponde a toda aquella actividad pública diferente a la

²² Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 5, p. 6.

²³ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 58.

²⁴ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, pp. 50-61.

legislativa o judicial, y cuyo objeto corresponde a la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las de carácter general, y cuyo ejercicio implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos. Formalmente esta función pertenece en principio al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes (legislativo y judicial) lo ejerciten materialmente, como en el caso de designación de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o en el cambio de sede del Congreso.²⁵

Bajo este escenario, podemos en primera instancia citar una definición de Administración Pública de Alejandro Carrillo: es el sistema dinámico-integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad política organizada.²⁶

Bajo este concepto, vale la pena retomar lo que establecen Sergio Valls y Carlos Matute,²⁷ al señalar que la Administración Pública puede delinearse utilizando un criterio objetivo, en el que la administración invade a toda actividad humana, ya que consiste en dar un orden y establecer una prioridad para el uso de los recursos disponibles, y así obtener con mayor eficiencia, eficacia y economía una finalidad previamente establecida.

De igual forma destacan un criterio subjetivo, en donde la administración es un aparato dependiente de un individuo o grupo responsable de las tareas de planear,

²⁵ *Ibidem*, p. 54.

²⁶ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Metodología para el Estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 27.

²⁷ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 487.

dirigir, evaluar y controlar las acciones en una organización, es decir, es el medio a disposición del Gobierno para que éstos últimos lleven a cabo sus fines.

El sentido primordial de la Administración Pública es la actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a una actividad de hombres. En el Estado moderno, las normas jurídicas relacionadas con la Administración Pública son de derecho administrativo, ya que éste le da racionalidad y coherencia a su actuación, y en consecuencia no puede concebirse su estudio sin un enfoque jurídico.²⁸

Visto lo anterior, procederemos a continuación a referirnos a la Administración Pública en el caso mexicano, advirtiendo que es una consecuencia estatal moderna que para lograr la eficiencia, economía y eficacia necesarias para la existencia y trascendencia del propio Estado, se manifiestan a través de la creación de estructuras jerarquizadas a través de las cuales se coloca en posición de imponer las actividades de vigilancia y mejora de las condiciones de vida, esto es, ordenación y prestación respectivamente, en un espacio delimitado y a una población determinada.

Al respecto, una clasificación acorde al régimen mexicano es el que corresponde a la Administración Pública federal, local o estatal (en las entidades federativas y el Distrito Federal), y la municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁹ establece en su artículo 90 que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y

²⁸ *Ibidem*, p. 489.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma: 07 de julio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. (Consulta: 30 de julio de 2014).

definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

A su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁰ establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, especificando que la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada; mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

En este sentido, el derecho mexicano vigente establece dos esquemas de organización administrativa: centralizada y paraestatal. A esta clasificación debemos agregar aquellos órganos que se consideran como desconcentrados, que tienen ciertas facultades autónomas para desarrollar sus funciones.

La centralización presupone una estructura que agrupa a los diferentes organismos que la componen bajo un orden preestablecido alrededor de un centro directivo y de decisión de toda actividad que tiene a su cargo, bajo un vínculo de jerarquía o de poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los organismos que la componen, y que de acuerdo con la competencia que tienen asignada delimitan su actividad, coordinación que permite un orden y agrupación

³⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma 26 de diciembre de 2013, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf. (Consulta: 30 de julio de 2014).

específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular. Al respecto, la jerarquía resulta de suma importancia, toda vez que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias.³¹

Por otro lado, podemos señalar como características de los entes que integran la Administración Pública descentralizada, los siguientes: su creación es mediante una ley o decreto del poder legislativo o del propio legislativo;³² cuentan con personalidad jurídica propia, diferente a la del Estado (que es su creador), y con patrimonio propio, ya que su manejo y aplicación lo realiza de acuerdo con los fines para el cual haya sido creado; realizan actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestan servicios públicos o sociales, u obtienen o aplican recursos para fines de asistencia o seguridad social y mantienen un control a través de la Administración Pública centralizada a través de su sectorización a una dependencia.

Una vez señaladas las características de la Administración Pública centralizada y descentralizada, es preciso hacer la distinción de éstas con la organización desconcentrada, que es aquella en la que existe una transferencia permanente de facultades de decisión a órganos inferiores, siendo entonces un órgano dentro de un organismo y que cuenta con alguna libertad técnica y administrativa, cuyo titular depende jerárquicamente del titular del organismo, pero cuyas unidades administrativas no guardan relación jerárquica con las unidades del organismo central; y en consecuencia carece de personalidad jurídica y patrimonio propios.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012, p. 87.

³² Cabe señalar que puede darse el caso de que existan entes que formen parte de la Administración Pública descentralizada como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. como una entidad paraestatal asimilada a una empresa de participación estatal mayoritaria, que no fue creado por decreto o ley alguna.

Para mayor claridad, vale la pena retomar lo que señalan Delgadillo y Lucero al hacer la distinción entre la Administración Pública centralizada, descentralizada y la organización desconcentrada:³³

	Características
Centralización.	<ul style="list-style-type: none"> • Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas e los órganos superiores. • Su personalidad jurídica es la misma del Estado. • Sus facultades son dadas por la Constitución, ley o reglamento. • Es creada por ley, • Tiene una organización jerarquizada de la Administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.
Descentralización.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Pública centralizada. • Tiene autonomía, personalidad y patrimonio propios. • Es creada por ley o decreto. • Está sujeta al control de la Administración Pública centralizada.
Desconcentración.	<ul style="list-style-type: none"> • Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores. • Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen. • Tienen cierta libertad técnica y administrativa. • Se crea por ley, reglamento o decreto administrativo.

³³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 31, pp. 92 y 93.

Elaboración propia.

Derivado de lo antes expuesto, surge la pregunta ¿de qué manera se dividen las funciones? La respuesta aunque pareciera simple al precisar que es mediante la competencia administrativa, no lo es del todo.

La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico confiere al organismo u órgano administrativo. En un sentido *lato*, podríamos señalar que se trata de la aptitud de obrar.

Como características de la competencia podemos señalar que es objetiva, obligatoria, improrrogable e irrenunciable. En primera instancia es objetiva ya que emana de una norma jurídica que establece la amplitud del obrar, por lo que necesariamente debe surgir de una norma que de manera expresa consigne las facultades del organismo. Es obligatoria ya que el titular no puede negarse a ejercerla, y a su vez no puede extenderse a los particulares o a otro órgano, es decir, es improrrogable.³⁴ Y a su vez el titular no puede renunciar a ella, ya que la competencia no es otorgada de manera personal, de ahí su carácter de irrenunciable.³⁵

Bajo este contexto, podemos concluir que el Estado, a través del Gobierno (como uno de sus elementos esenciales) entendido como la conjunción de órganos investidos de las funciones del poder público, lo llevan a cabo a través de la administración pública, es decir mediante la actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a una actividad del ser humano, y que podríamos referir como el *hacer* del Estado, y para el caso en México a través del poder ejecutivo mediante de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y auxiliado también por la organización desconcentrada.

³⁴ Este carácter de improrrogabilidad tiene dos excepciones: la delegación y la avocación de facultades.

³⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 31, pp. 94 y 95.

Sirva de ejemplo la entidad que será objeto de análisis en el segundo capítulo del presente trabajo, entendida la Procuraduría Federal del Consumidor, como una entidad de la Administración Pública paraestatal.

1.2. Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Para una parte importante de nuestra sociedad, y principalmente para los jóvenes nacidos en el último tercio del siglo XX, términos como “*Internet*”, “*red social*”, “*enlace*”, “*Facebook*”, “*Twitter*”, y derivaciones como “*postear*”, “*subir*”, “*descargar*”, etc., forman parte del lenguaje cotidiano, y sobre el que descansa una parte importante de sus herramientas de comunicación y trabajo.

La gran mayoría de nosotros hace cotidiano el uso de Internet, envía y recibe correos electrónicos, revisa las noticias, lee el periódico o revistas, y otros tantos más se atreven a realizar transferencias y pagos, e incluso compras y ventas, entre otras actividades.

Al respecto, y si bien un joven de 20 años ya se encuentra totalmente inmerso en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, sería prudente aclararle que hace más o menos 50 años (la edad del padre del joven), los fundamentos tecnológicos apenas se estaban gestando, como elementos que transformaron nuestras vidas de manera radical, sin embargo dentro de lo posible trataremos de no involucrar cuestiones de carácter técnico, salvo que sea estrictamente necesario.

1.2.1. La comunicación tecnológica.

En un inicio la comunicación se formaba mediante mensajes sencillos a través de señas y ruidos guturales. Posteriormente se aprovechan fenómenos como las señales de humo, el sonido producido por caparzones de caracol, o de tambores; para después hacer uso de espejos, banderas, luces de faros, etc.

La característica principal de estas comunicaciones es que en ellas se representaba un significado claro y corto, como: “sí”, “no”, “al ataque”, “retirada”, “peligro”, “siga”, etc.

El primer salto obligado se presenta cuando el ser humano tuvo la necesidad de enviar y recibir mensajes con contenido diverso. La solución: se inventaron los alfabetos.³⁶ Con esta invención se abrió la posibilidad de transmitir ideas más complejas. Derivado de ello, se necesitó escribir el mensaje y entregarlo a un portador o receptor; en el primer caso un ser humano o incluso un animal como las palomas mensajeras, y en el segundo necesariamente un interlocutor humano. (La ventaja con las palomas era la confiabilidad de que jamás leerían un mensaje, y la desventaja es que solo podrían cubrir rutas fijas y preestablecidas).

El siguiente gran paso se da con la invención del telégrafo, mediante el cual fue posible transmitir una señal electromagnética a grandes distancias y a la velocidad de la luz. Algo hasta inicios del siglo XIX inimaginable. Aunado a ello, se sumó un elemento igual o incluso más importante: el código Morse. Con ello nace la comunicación binaria.

Con la invención del teléfono en la segunda mitad del siglo XIX, cuya autoría es a favor de Antonio Meucci,³⁷ se crea la necesidad de comunicar a algunos usuarios en principio, mismos que se fueron multiplicando rápidamente hasta verse en la necesidad de crear una oficina de servicios que se encargara de conectar un cable del aparato transmisor con el cable del aparato receptor para así formar un solo circuito. Posteriormente los operadores humanos fueron sustituidos por equipos que

³⁶ Watson, Peter, *Ideas: historia intelectual de la humanidad*, España, Crítica, 2006, p. 22.

³⁷ La invención del teléfono se le había atribuido al escocés-norteamericano Alexander Graham Bell. Sin embargo en junio de 2002, el Congreso de Estados Unidos reconoció que el teléfono fue creación del italiano Antonio Meucci.

automatizaron el registro de solicitudes y las conexiones a los aparatos receptores.³⁸

Ahora bien, existen factores que han ido moldeando a las telecomunicaciones como la distancia, el tiempo y el propio uso. Y es que a partir de estos elementos, se ha dado el desarrollo vertiginoso de las mismas.

En 1960, los Estados Unidos de Norteamérica se vieron en la necesidad de conglomerar diversos sistemas locales de telecomunicaciones para ofrecer una alternativa que uniera a su país en caso de emergencia. Así se dieron a la tarea de crear medios de viabilidad de una red para transmitir texto y datos, asimilándolo a un modelo parecido a los servicios de paquetería y correo presencial.

De esta manera, se genera un parteaguas en materia tecnológica, ya que se crea la Internet gracias al esfuerzo de Vinton Cerf, Robert Kahn y Lawrence G. Roberts, quienes desarrollaron los primeros protocolos que fueron sustento al sistema ARPANET, que posterior a su etapa experimental se transforma en la Internet a partir de los años setenta y ochenta. Vale la pena señalar al respecto que la idea de la Internet originalmente se gesta como un plan para evitar la toma o destrucción soviética de las comunicaciones estadounidenses en caso de guerra nuclear, es decir, fue lo que denomina Castells como el equivalente electrónico de las tácticas maoístas de dispersión de las fuerzas de guerrilla a un vasto territorio para oponerse al poder de un enemigo con versatilidad y conocimiento del terreno. De esta manera, la red acabó convirtiéndose en la base de una red global y horizontal de muchas miles de redes.³⁹

³⁸ Laguna Sánchez, Gerardo A. *et. al.*, *Para entender las tecnologías de la información y las comunicaciones o el extraño caso de la chica del sombrero*, México, UAM, Unidad Iztapalapa, 2013, pp. 24.

³⁹ Castells, Manuel, *La era de la Información*, México, Siglo XXI Editores, 1996, Vol. I, pp. 32-33.

El siguiente paso se da en el camino a la *web* con la concepción del hipertexto propuesto por Doug Engelbart, y posteriormente en agosto de 1991 se genera el primer servidor *web* en el Centro Europeo para la Investigación Nuclear.⁴⁰

A partir de ese momento, el crecimiento en la *web* ha sido muy acelerado, así como en los medios de enlace entre ellos. Primeramente fueron las computadoras gigantes que ocupaban espacios de habitaciones enteras, para posteriormente disminuir su tamaño sustancialmente hasta poderlas denominar de escritorio, y que literalmente lo eran, porque sus dimensiones apenas las hacían caber en uno. Años después, a finales del siglo XX, los circuitos disminuyen en tamaño y por tanto los equipos también, y dejan de ser equipos de escritorio para crearse la *lap top* o equipos personales.

Sin embargo, hace pocos años hemos sido testigos del desarrollo tecnológico de equipos, para dar entrada a las *tablets*, y *smartphones*, que son medios de comunicación de voz y datos, mezcla de teléfonos y computadoras que bien pueden caber en la palma de la mano.

1.2.2. El uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.

El proceso de comunicación lo podemos ejemplificar con el circuito del habla, sin embargo tiene como características el uso de una señal física a la que se le asocia un elemento de mensaje o símbolo, a través de los cuales se construyen mensajes bajo el empleo de reglas sintácticas y semánticas que gobiernan la agregación y desagregación de los símbolos en un mensaje.⁴¹

Bajo este contexto, de acuerdo con Briceño-Guerrero, el lenguaje humano permite: nombrar, describir, narrar y preguntar,⁴² y con ellos, podemos obtener los elementos

⁴⁰ Laguna Sánchez, Gerardo A. *et. al.*, nota 38, *op.cit.*, pp. 27-33.

⁴¹ *Ibidem*, p. 43.

⁴² Briceño-Guerrero, Juan Manuel, *El origen del lenguaje*, Venezuela Red de Arte, http://vereda.saber.ula.ve/jonuelbrigue/origen_lenguaje.pdf. (Consulta: 28 de junio de 2014).

esenciales de un sistema de comunicación, esto es un transmisor, es decir quien emite la señal de comunicación, quien recibe esta señal como receptor, a través de un medio o conducto por el que viaja la misma señal de comunicación, y factores externos como el ruido y la interferencia.

Ahora bien, estos elementos los podemos identificar también en el proceso de comunicaciones electrónicas, en las que además se cuenta con herramientas y dispositivos que permiten sensibilizar aún más los sentidos del ser humano, o de menos mejorarlos como al escuchar o ver a distancia a través de teléfonos o computadoras.

En el caso de los teléfonos vale hacer un alto en el camino, toda vez que podemos considerar que en éstos ya se encuentran inmersos los equipos de cómputo, tomando en consideración que los sistemas telefónicos más recientes no solo permiten la comunicación de voz, sino servicios digitales de comunicación, como la transmisión de datos sin necesidad de estar conectado a un cable, sino de manera móvil.

Los sistemas de telefonía móvil permiten establecer enlaces de comunicación entre dos o más usuarios, ya sean del mismo sistema celular, o uno desde una computadora de escritorio o personal, o incluso de otro sistema celular, de forma que todos se puede estar intercomunicados. Entramos a lo que muchos conocen como la era de la “telefonía inteligente”.

El crecimiento acelerado de estos sistemas de comunicación inalámbrica y los “teléfonos inteligentes” han permitido que los usuarios se encuentren disponibles en todo momento, es decir, ubicables y listos para establecer comunicación, ya sea verbal o escrita, aunque se encuentren en lugares lejanos, otorgando así la posibilidad de realizar otras tareas que antes requerían diferentes equipos, y muchas veces costosos.

Dicho lo anterior, podemos definir a la tecnología de la comunicación como un conjunto de técnicas y teorías que generan sistemas para el intercambio de datos entre dos o más personas a través de dispositivos que se encuentran distantes.

Por otro lado, y en relación a las tecnologías de la información, cabe en primera instancia señalar que la Real Academia Española define como “información” a la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.⁴³

En este sentido, de acuerdo con Bologna y Walsh por tecnologías de la información podemos entender “aquellas herramientas y métodos empleados para recabar, retener, manipular o distribuir información. La tecnología de la información se encuentra generalmente asociada con las computadoras y las tecnologías afines aplicadas a la toma de decisiones”.⁴⁴

Por su parte Cabero las refiere que “...las nuevas tecnologías de la información y comunicación son las que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no sólo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva e interconexiónadas, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas”.⁴⁵

Asimismo Antonio Bartolomé señala que:

⁴³ Real Academia Española. Diccionario. <http://lema.rae.es/drae/?val=informaci%C3%B3n>, (consulta: 02 de junio de 2014).

⁴⁴ Secretaría de Educación Pública, *Tecnología de información y comunicación*, 2ª ed., México, 2012, p. 19.

⁴⁵ Cabero Almenara, Julio, *Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas*, en Belloch Ortí, Consuelo, *Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)*, <http://www.uv.es/~bellochc/pdf/pwtic1.pdf>, (consulta: 01 de agosto de 2014).

“...encuentra[n] su papel como una especialización dentro del ámbito de la Didáctica y de otras ciencias aplicadas de la Educación, refiriéndose especialmente al diseño, desarrollo y aplicación de recursos en procesos educativos, no únicamente en los procesos instructivos, sino también en aspectos relacionados con la Educación Social y otros campos educativos. Estos recursos se refieren, en general, especialmente a los recursos de carácter informático, audiovisual, tecnológicos, del tratamiento de la información y los que facilitan la comunicación.”⁴⁶

Por su parte Manuel Castells refiere al respecto que el procesamiento de la información se centra en la supervisión de la tecnología como fuente de productividad, dentro de un círculo de interacción de las fuentes del conocimiento de la tecnología y la aplicación de ésta para mejorar la generación de conocimiento y el procesamiento de la información, por lo que denomina “informacional” a este nuevo modo de desarrollo, constituido por el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico basado en la tecnología de la información.⁴⁷

El origen de la tecnología de la información lo podemos ubicar directamente con la aparición de la primera computadora, sin embargo, y como ya hemos visto a lo largo del presente apartado, se suman elementos tecnológicos como el avance en los sistemas de comunicación, la Internet, equipos de cómputo, teléfonos, y los ahora denominados “inteligentes” o *smartphones*.

1.2.3. Gobierno Electrónico.

Visto lo anterior, y dado que el objeto del presente trabajo es abundar en una plataforma electrónica puesta al servicio de la ciudadanía, resulta indispensable adentrarnos en el Gobierno Electrónico o Gobierno Digital.⁴⁸

⁴⁶ Bautista, A. y Alba, C. (1997) “¿Qué es Tecnología Educativa?: Autores y significados”, Revista Píxel-bit, nº 9, 4. <http://www.us.es/pixelbit/art94.htm>, (consulta: 03 de agosto de 2014).

⁴⁷ Cfr. Castells, Manuel, nota 39, p. 45.

⁴⁸ También conocido como eGovernment.

El uso de este concepto empieza a darse en la última década del siglo XX, junto con el fenómeno de comercio electrónico, que al día de hoy es toda una realidad. En principio fue utilizado generalmente por aquellos especializados en temas de tecnologías y sistemas informáticos, por lo que podríamos coincidir en que desde las primeras aplicaciones de cómputo a funciones gubernamentales ha existido el Gobierno Electrónico y que el uso de las tecnologías en el gobierno ha venido evolucionando junto con la tecnología misma, las prácticas organizacionales y el ambiente institucional.⁴⁹

Ahora bien, algunos académicos consideran que el Gobierno Electrónico no cuenta con etapas, dado que éstas podrían considerarse ya como el propio Gobierno Electrónico, sin embargo, a continuación referiremos dos esquemas para destacar los momentos por los que ha atravesado.

Un modelo que advierte 4 etapas es el que nos propone Layne y Lee⁵⁰ en relación al desarrollo del Gobierno Electrónico:

- 1) Catalogación. Se enfoca en la clasificación de información gubernamental y su presentación mediante documentos electrónicos.
- 2) Transacción. Además de proveer y organizar la información permite la interacción de los ciudadanos con el gobierno mediante la obtención de productos y servicios directamente de los sitios electrónicos.
- 3) Integración vertical. Consiste en la integración física y/o virtual de organizaciones gubernamentales de los diferentes ámbitos de gobierno que prestan un servicio similar o tienen bajo su responsabilidad una función en común.

⁴⁹ Gil-García, José Ramón y Luna-Reyes Luis F., “Una breve introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas”, *Revista de Administración Pública, México, Nueva Época, Volumen XLIII, núm. 2, mayo-agosto de 2008*, p. 50.

⁵⁰ Layne y Lee, Ver *Developing Fully Functional E-Government: a Four Stage Model*, en *Ibidem*, p. 60.

- 4) Integración horizontal. Se refiere al proceso de transformación que rompe con las barreras organizacionales y desarrolla una visión integral del gobierno, lo que implica una metamorfosis en la distribución de poder al interior de las organizaciones y entre las organizaciones. Esta última etapa se consideraría como la visión más completa del Gobierno Electrónico.

Sobre esta clasificación, vale la pena señalar que en la primera etapa se da normalmente la integración de servicios al interior de la organización pública, y por tanto casi siempre se encuentran fragmentados y aislados unos de otros. En la segunda etapa se observa en mover un conjunto de ventanillas de servicio de diferentes organizaciones públicas a un mismo sitio físico o virtual como páginas o portales de servicios a ciudadanos, sin embargo cada ventanilla sigue manteniendo independencia con los demás procesos.

En una tercera etapa se involucra el intercambio de información entre diferentes organizaciones públicas a petición del propio ciudadano. Finalmente en la cuarta fase las diversas organizaciones colaboran y comparten la información anticipando las necesidades ciudadanas.

Por otro lado, la encuesta global sobre Gobierno Electrónico realizada por la División de Economía Pública y Administración Pública de la ONU, y la Sociedad Americana para la Administración Pública,⁵¹ identifica tres etapas básicamente: en principio una presencia inicial que se refiere a la presentación de información con diversos niveles de complejidad y completitud (que podría ser parecida a la etapa de catalogación); la presencia interactiva que consiste en la existencia de un sitio que organice y ofrezca servicios e información a los ciudadanos (como la etapa de

⁵¹ *Ibidem*, p. 61.

transacción), y finalmente la presencia totalmente integrada que está asociada con los procesos de integración referidos en el párrafo anterior.

Hasta aquí hemos hecho una breve reseña sobre el Gobierno Electrónico. Pero ¿qué es en sí el Gobierno Electrónico? De acuerdo con José Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes, "...puede ser entendido como el uso de todo tipo de tecnologías de información y comunicación, desde el fax hasta las agendas electrónicas conectadas a una red celular, para facilitar la administración diaria del gobierno y sus relaciones con organismos no gubernamentales."⁵²

Por su parte Koen Zweers y Kees Planqué lo conciben como la provisión de información, servicios o productos a través de medios electrónicos, que pueden obtenerse en cualquier momento y lugar ofreciendo un valor agrado para todos los participantes en la transacción.⁵³

Para Fernando Galindo el Gobierno Electrónico se refiere a las diferentes relaciones que existen entre la ciudadanía y las autoridades como consecuencia del uso de herramientas electrónicas, particularmente el Internet, como forma de ejercer los derechos políticos de los ciudadanos.⁵⁴

En este sentido, podemos concluir que el Gobierno Electrónico se relaciona con acciones que se llevan a cabo y que pueden desarrollarse a través de la Internet bajo la premisa de mejorar el acceso a la información del gobierno y los servicios que permitan asegurar la participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas y en su caso la satisfacción con las acciones de gobierno.

⁵² *Ibidem*, p. 55.

⁵³ Sweers Koen y Planqué Kees, *Electronic Government. Form Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach*, en *Ibidem*, p. 54.

⁵⁴ *Cfr.* Galindo Fernando, *Government Trust Providers*, en *Idem*.

Así, se advierten en el marco del Gobierno Electrónico diversos tipos de aplicaciones, dentro de las cuales destacan las asociadas con diferentes funciones de la administración pública y el gobierno. Por ejemplo los servicios a la ciudadanía o la promoción de la democracia; y por otro lado, las que tienen que ver con el tipo de relación que se facilita a través de los medios electrónicos.

Al respecto se considera que aplicaciones para mejorar los servicios de gobierno son una parte fundamental del Gobierno Electrónico, esto es Servicios electrónicos o e-Services). De igual forma, el valor de las Tecnologías de la Información son elementos indispensables para promover y preservar los valores y mecanismos democráticos.⁵⁵

Incluso podríamos relacionar al Gobierno Electrónico con el diseño de políticas públicas que faciliten el desarrollo de iniciativas tecnológicas y fomenten la sociedad de la información, esto es la denominada Política Pública electrónica o e-Policy. Sirva de ejemplo lo realizado por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social en sus diversos estudios y proyecciones, como el Informe de Pobreza en México,⁵⁶ donde presenta los resultados de la medición de pobreza en México 2012 desde una perspectiva multidimensional de acuerdo con la Ley General de Desarrollo o el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013⁵⁷ donde se observa el proceso que han seguido

⁵⁵ Esta promoción y mecanismos democráticos deben ser entendidos en una doble vertiente. En primera instancia como un medio de apertura del Gobierno, dado que a través de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones se acerca al ciudadano al poner a su alcance herramientas por medio de las cuales puede manifestarse, o en su defectos solucionar algún problema mediante trámites o servicios. Por otro lado, la promoción democrática a que nos referimos, también comprende una condición político-electoral, toda vez que la incursión de tecnologías nos permite contar con más elementos para concertar elecciones en lugares en los que se dificulta el acceso a las urnas, como en los lugares de difícil acceso, o con nuestros compatriotas en otros países.

⁵⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, *Informe de Pobreza en México*, <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Medicion-de-la-pobreza.aspx>. (Consulta: 02 de agosto de 2014).

⁵⁷ *Ibidem*, *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013*, <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>. (Consulta: 06 de agosto de 2014).

las entidades federativas, analizar qué tanto han avanzado de 2011 a la fecha e identificar cuáles son las áreas de oportunidad en las que aún se debe trabajar para lograr la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación.

Sobre el particular vale la pena reproducir la traducción y adaptación de Gil-García y Luna-Reyes del mapeo de aplicaciones de Gobierno Electrónico con los elementos de la teoría de la Administración Pública:

Aproximaciones a la Administración Pública	Categorías de Gobierno Electrónico	Elementos de Gobierno Electrónico.
Administrativa	E-Servicios	E-Servicios E-Comercio
	E-Administración	E-Administración E-Recursos Humanos E-Compras
Política	E-Democracia	E-Democracia E-Participación E-Voto E-Transparencia
Legal	E-Política Pública	E-Política Pública E-Gobernanza

Fuente: Gil-García, José Ramón y Luna-Reyes Luis F., *“Una breve introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas”*, *Revista de Administración Pública, México, Nueva Época, Volumen XLIII, núm. 2, mayo-agosto de 2008*, p. 57.

Bajo este contexto, y tomando en consideración el objeto del presente trabajo, es inevitable hacer alusión a la perspectiva del ciudadano o usuario de los servicios, quien advierte como la principal actividad en el desarrollo del Gobierno Electrónico aquella que se relaciona con la ampliación en los puntos de acceso a los servicios de gobierno de una manera más eficaz y eficiente.

De esta manera, podemos señalar que el Gobierno Electrónico se refiere no únicamente al desarrollo e implementación de sistemas de información, sino necesariamente de un nuevo diseño en las instituciones a nivel organizacional que abra la posibilidad de aprovechar al máximo las bondades potenciales de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

En México resulta palpable esta evolución –que pretende convertirse en revolución tecnológica en lo que la actual administración denomina *gob.mx Alfa*,⁵⁸ como una ambiciosa idea que pretende establecer una ventanilla única que se vincule con servidores que almacenan los servicios de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la que obligatoriamente deberá aparecer la conciliación electrónica de la Procuraduría Federal del Consumidor, el *CONCILIANET*.⁵⁹

Por otro lado, y no menos importante resultan dentro de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y el Gobierno electrónico las denominadas *Online Dispute Resolution*, esto es, Resolución Electrónica de Disputas.

De acuerdo con Gabriela Szlak,⁶⁰ son métodos capaces de articular la dinámica y las ventajas de Internet y las Nuevas Tecnologías, con los procesos tradicionales de resolución de disputas, tales como, la negociación, la mediación y/o el arbitraje, entre otros.

⁵⁸ Al día de hoy se encuentra en su primera etapa. Véase <https://alfa.gob.mx/>. (Consulta: 07 de agosto de 2014).

⁵⁹ También participa en este esfuerzo de incorporación de las TIC's a la vida nacional, la Secretaría de la Función Pública, con un enfoque en acciones y políticas orientadas al "e-gobierno" a través de la Unidad de Política Digital, cuya responsabilidad es organizar y coordinar los esfuerzos de la Administración Pública Federal en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones para incrementar la eficiencia de la gestión pública.

⁶⁰ Szlak, Gabriela, ¿Qué es ODR?, <http://www.gabrielaszlak.com.ar/que-es-odr/>. (Consulta: 07 de agosto de 2014).

Los servicios de *Online Dispute Resolution*, facilitan la resolución de conflictos a través del poder transformador de la tecnología.

Si bien tienen diversas aplicaciones, se presentan como particularmente útiles para satisfacer las necesidades de los nuevos canales y modelos de negocios tales como el *eCommerce*, el *eBusiness*, y el *mobile commerce*, entre otros, repercutiendo positivamente su utilización en el crecimiento y la expansión de la Economía Digital.

Dicho o anterior podemos concluir en el presente apartado que Gobierno Electrónico es un concepto relativamente nuevo que trae consigo elementos arrastrados del pasado y recogidos en una nueva práctica gubernamental. Así esta nueva tendencia no obedece a elementos estáticos, sino será necesariamente una constante en movimiento que veremos en transición constante. Un ejemplo de la evolución tecnológica que concibe al Gobierno Electrónico en uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, es el paso a la Web 2.0 y la ventanilla única que se hospedarán en gob.mx.

Finalmente, y a manera de conclusión, podemos señalar que las tecnologías de la información y comunicaciones son la comunión entre las tecnologías que permiten al ser humano la realización de actos de manera virtual mediante la voz, imágenes y datos que se encuentran en señales acústicas, ópticas o electromagnéticas. Estos actos pueden ir desde establecer una llamada telefónica, comprar o vender bienes, producir y transmitir conocimientos, registrar los mismos, etc.

Seguramente el lector se preguntará sobre cuáles son las razones que nos han obligado a vaciar en estas páginas las generalidades sobre el Estado, el gobierno y su relación con la Administración Pública, y a su vez el recuento sobre las tecnologías de la información y comunicaciones hasta desembocar en la evolución tecnológica que se manifiesta a través del nuevo portal que se pretende implementar como concentrador o ventanilla única de servicios del Gobierno

Federal, gob.mx. Las razones podríamos resumirlas al referir que para abundar en un medio alternativo de solución de controversias a través de Internet como es CONCILIANET, en principio resulta necesario contar con los elementos que nos permitan advertir la importancia de la labor gubernamental (como parte del Estado) mediante la Administración Pública, específicamente a través de la Procuraduría Federal del Consumidor (de la cual nos referiremos específicamente en el capítulo siguiente), y la relación que mantiene esta conciliación en medios electrónicos con la Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que al día de hoy son parte de nuestro quehacer diario no solo académico, sino laboral o incluso de distracción.

En este sentido, resultó imperante hacer este recuento para contextualizar el tema central del presente trabajo, con la intención de que el lector cuente con los insumos para apreciar los alcances de la conciliación en línea.

Sin embargo, y como veremos en el siguiente apartado, resulta por demás importante realizar un pequeño espacio histórico para conocer los orígenes de la Procuraduría Federal del Consumidor, su naturaleza jurídica, y a su vez ahondar en la gestación y desarrollo de CONCILIANET, como la herramienta tecnológica a través de la cual esta Procuraduría ha buscado poner al alcance del ciudadano un medio más cercano para solucionar sus controversias en materia de consumo.

2. Derechos en materia de consumo, la Procuraduría Federal del Consumidor y el procedimiento conciliatorio en línea (CONCILIANET).

Previo a adentrarnos en el tema de la Procuraduría Federal del Consumidor (en adelante PROFECO), y a manera de introducción en la materia de derechos de consumo, es conveniente distraer al lector para dejar en claro algunos conceptos que nos serán de mucha utilidad a partir de ahora: derechos del consumidor, consumidor, proveedor y prestador de servicios, ya que serán los principales insumos al empezar a hablar sobre los derechos, obligaciones y medios de defensa en esta materia.

De acuerdo con Ovalle Favela los derechos de los consumidores "...son el conjunto de facultades que el ordenamiento jurídico les confiere en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y los prestadores de servicios."⁶¹ En estas relaciones de consumo, los personajes que intervienen son el consumidor y el proveedor, que también puede ser un prestador de servicios.

Al respecto la Ley Federal de Protección al Consumidor⁶² (en adelante LFPC), define en su artículo 2 como consumidor a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. De igual forma, advierte también por consumidor a la persona física o moral que adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, siempre y cuando el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda del monto de \$411,606.67.⁶³

⁶¹ Ovalle Favela, José, *Derechos de los consumidores*, México, Oxford, 2008, p. 3.

⁶² Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, última reforma: 09 de abril de 2014, http://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/l_lfpc_ultimo_camDip.pdf. (Consulta: 03 de agosto de 2014).

⁶³ *Ibidem*, artículos 99 y 117.

A su vez, la misma Ley establece que tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones como consumidor cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de la LFPC.

Por otro lado, por proveedor se debe entender en términos de la multicitada norma a la persona física o moral -en términos de los artículos 22 a 28 del Código Civil Federal-, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

En este sentido, se advierte que el consumidor es la persona (física o moral) más importante dentro de las relaciones de consumo, al ser quien compra bienes o contrata servicios. Sin embargo, la propia ley hace la distinción *de facto* sobre el consumidor final, como quien hace uso del bien o de los servicios sin intermediarios, y el consumidor intermedio que es la persona física o moral que adquiere los bienes o servicios para integrarlos en un proceso de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, siempre y cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias.

Por su parte, el proveedor es entendido como la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios. Es importante señalar que el concepto de proveedor incluye a quien vende o concede el uso o disfrute de bienes, como aquel que hace de su actividad cotidiana la prestación de servicios a los consumidores.

Una vez aclarados estos conceptos, a continuación realizaremos una breve reseña sobre la adopción de estos nuevos derechos a nivel mundial, la repercusión en el marco normativo en México, así como sobre la naturaleza jurídica de autoridad encargada de proteger al consumidor ante eventuales abusos o deficiencias en la venta de productos y servicios por parte de los proveedores, esto es, de la Procuraduría Federal del Consumidor.

2.1. Origen de los derechos de los consumidores y su adopción en México.

Los derechos de los consumidores son un tema que se hace presente en el siglo XX, donde se registran los primeros movimientos que reclamaban regulaciones específicas.

En el caso de Estados Unidos se observa una manifestación provocada por el aumento de precios y los escándalos relativos a las sustancias farmacéuticas. Como resultado se da la aprobación de la Ley sobre la genuinidad de las sustancias alimenticias y farmacéuticas y la Ley sobre inspección de carne en 1906, así como con la creación en 1914 de la Comisión Federal para el Comercio.⁶⁴

En los años treinta se gesta un segundo movimiento de consumidores debido al incremento de los precios en plena depresión económica, el escándalo de la sulfanilamida⁶⁵ y la huelga de amas de casa en Detroit, trayendo como resultado

⁶⁴ Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 61, p. 4.

⁶⁵ Más de 100 personas fueron envenenadas y murieron cuando sulfanilamida, un antibiótico, se disolvió en dietilenglicol (DEG) y se comercializa como elixir de sulfanilamida. Aunque algunos reportes indican que la DEG era peligroso para los seres humanos, esa información no era muy conocida, y el director de la farmacia de la farmacéutica SE Massengill era parte de la mayoría desinformada. En ese momento, no había reglas que requieran pruebas de seguridad de los nuevos medicamentos antes de que salieran a la venta. Y mientras que las empresas farmacéuticas hicieron rutinariamente pruebas en animales, Massengill no había hecho ninguna en este caso. Poco después de que el elixir con sabor a frambuesa llegará al mercado en septiembre de 1937, hubo informes de muertes. Las investigaciones posteriores han aislado la causa. El escándalo llevó a la aprobación de la Ley Federal de Alimentos, Medicamentos y Cosméticos, pero la compañía Massengill era sólo objeto de una multa mínima debido a las estipulaciones de la ley anterior, de 1906. Aún así, en espera de juicio, el farmacéutico en jefe se suicidó. Véase *Los 10 mayores escándalos médicos de la historia*, <http://hypescience.com/os-10-maiores-escandalos-medicos-da-historia/>, (consulta: 12 de agosto de 2014).

reformas a la Ley sobre la genuinidad de las sustancias alimenticias y farmacéuticas y con la ampliación de los poderes normativos de la Comisión Federal para el Comercio, a fin de combatir las actividades y las prácticas ilícitas fraudulentas.⁶⁶

Siguiendo con Ovalle Favela, un tercer movimiento de los consumidores se presenta a la mitad de los sesentas, derivando en una "...compleja convergencia de circunstancias, de las cuales una de las más importantes es el contraste entre las prácticas habituales del comercio y los intereses de largo plazo de los consumidores."⁶⁷

Como consecuencia, en años posteriores se comienza a dar mayor auge a estas exigencias, mismas que se ven reflejadas en el reconocimiento de derechos en los marcos normativos. Por ejemplo, en 1962, John F. Kennedy establece una legislación que asegura el ejercicio de los derechos de los consumidores, dentro de los cuales destacan: el derecho a la seguridad, el derecho a ser escuchado, el derecho a ser informado y el derecho a elegir libremente. Por su parte, en países europeos surgen asociaciones privadas de consumidores y se imprimen revistas y artículos en defensa de ellos y aparecen transmisiones de radio y televisión que ya tocan este tipo de temas, que se suman a la creación de organismos administrativos para la tutela de los consumidores en Francia, Inglaterra, Suecia y Holanda.⁶⁸

Hacia 1973 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa aprobó la Carta Europea de protección de los consumidores, en la que se reconocen cuatro derechos fundamentales: el derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores; el derecho a la reparación del daño que resienta el consumidor; el derecho a la

⁶⁶ Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 61, p. 4.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Calais-Auloy, Jean y Steinmetz Frank, *Droit de la consommation*, 5ª ed., París, Dalloz, 2000, p. 2 y Gómez Calero, Juan, *Los derechos de los consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 1994, p. 24, en *Ibidem*, p. 5.

información y a la educación; y el derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos.

En 1975 el Consejo de las Comunidades Europeas aprueba el denominado “Programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información a los consumidores”, mediante el cual se reconocieron cinco derechos fundamentales: el derecho a la protección de la salud y la seguridad; el derecho a la protección de los intereses económicos; el derecho a la reparación de los daños; el derecho a la información y a la educación; y el derecho a la representación o derecho a ser escuchado; derechos que fueron tomados como referente para implementar la legislación en diversos países en búsqueda de la protección de los derechos en materia de consumo. Derivado de lo anterior.

Mediante las gestiones de la *Consumers International* la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1985 la resolución que establece las Directrices para la Protección al Consumidor.⁶⁹

Bajo esta inercia, México no escapa a la necesidad de regular el debido cumplimiento en la calidad de los productos y servicios a favor de los consumidores y publica el 22 de diciembre de 1975 en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor,⁷⁰ en la que se establecen disposiciones de orden público para proteger a los consumidores.

En esta ley se consideraban como proveedores a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado que produjeran, distribuyeran o comercializaran bienes o prestaran servicios.

⁶⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 6.

⁷⁰ La entrada en vigor fue el 5 de febrero de 1976 en términos del artículo primero transitorio de la misma.

De igual forma disponía la obligación de evitar el uso de publicidad que indujera al error, particularmente en las características y componentes o propiedades de los productos o servicios. Lo anterior da origen a lo que hoy conocemos como publicidad engañosa.

Así también se incluyen los requisitos que debían contener las garantías de los productos (ya fueran nuevos o reconstruidos) y los lugares en donde el consumidor podría hacerlas valer, así como la regulación de promociones y las compraventas a plazo y ventas a pagos diferidos.

Normativamente, por primera vez en la legislación nacional se incluyen los supuestos en los que el consumidor podía solicitar, además de la indemnización por daños y perjuicios, la reparación gratuita, la reposición del bien o la devolución de la cantidad pagada. La acción para realizar esta reclamación debía realizarse por el consumidor ante el proveedor en un plazo de dos meses o el que estipulara la garantía; por su parte, el proveedor debía satisfacer la reclamación dentro de los treinta días siguientes.

Por otro lado, la PROFECO debía vigilar que las condiciones establecidas en los contratos de adhesión, no fueran desproporcionadas o inequitativas.⁷¹

Finalmente, no es óbice señalar que este ordenamiento establecía la posibilidad de impugnar las resoluciones a través del recurso de revisión en materia administrativa, el cual suspendía la ejecución de la resolución cuando se tratara de multas, siempre y cuando se garantizara su importe; en los demás casos, la suspensión se otorgaba reuniendo los requisitos establecidos en la propia ley.

⁷¹ En esta misma ley se previó que los contratos de adhesión debía estar íntegramente redactados en idioma español y con caracteres legibles a simple vista, o de lo contrario, serían anulados.

Posteriormente, en 1982 se presentó en el Congreso de la Unión una iniciativa del ejecutivo federal mediante la que se propuso adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política, mismos que quedarían comprendidos en los artículos 25 a 28. Dentro de esta iniciativa se advirtió –entre otros asuntos- la importancia de elevar a rango constitucional la protección a los consumidores propiciando su organización.

De esta manera, el 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo lo siguiente:

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

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que

intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

...”

Como se puede apreciar, en el párrafo tercero se reconoce la protección a los consumidores, obteniendo así el grado de constitucional.

Derivado de esta reforma constitucional, la normatividad secundaria se vio obligada a actualizarse, por lo que en noviembre de 1992 se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa del ejecutivo para impulsar una nueva ley de protección al consumidor.

Al respecto, en su exposición de motivos señalaba que el Estado se encuentra obligado a modificar su propio marco jurídico con la finalidad de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en posibilidades de integrarse a la sociedad. De igual forma se señaló que la expansión de la actividad productiva y los procesos de desregulación y apertura de la economía, tienen un impacto directo sobre las relaciones de consumo, las cuales se manifiestan en el mercado, y en consecuencia surge la necesidad de ordenarlo.⁷²

2.1.1. La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.

De esta manera, el 24 de diciembre de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que se encuentra dividida en 15 capítulos y 143 artículos, la cual –en términos de su artículo 1- tiene por objeto promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y

⁷² Cfr. Cámara de Diputados, *De Ley Federal de Protección al Consumidor*, <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/04.html>. (Consulta: 10 de agosto de 2014).

procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, estableciendo como sus principios básicos en las relaciones de consumo, los siguientes:

- a) El derecho a la protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos.
- b) El derecho a la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
- c) El derecho a la información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen.
- d) El derecho a la efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos.
- e) El derecho de 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.
- f) El derecho al otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.

- g) El derecho a 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.

De igual forma, la nueva ley agrega como uno de sus principios 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, así como el respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento, y se asegura de plasmar la protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas, y la libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores que, sin contravenir las disposiciones de esta ley, sean garantes de los derechos del consumidor.⁷³

En este sentido, la nueva ley acoge directrices ya referidas en la norma anterior, y actualiza otras tantas, estableciendo en principio que los derechos y obligaciones establecidos en dicha ley prescriben en un año, salvo en el caso de afectaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, cuyo término de prescripción es de diez años.

De igual forma prevé que todo proveedor está obligado a informar y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna. Asimismo está obligado a

⁷³ Estos principios fueron adicionados mediante reformas a la ley publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 2000, 2004, 2010 y 2013, respectivamente.

exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor, así como entregar al consumidor factura, recibo o comprobante, en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada.

Asimismo los proveedores de bienes o servicios incurren en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de vigilantes, guardias o personal auxiliar que les presten sus servicios, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor.

Ahora bien, en el caso de publicidad, la norma establece los requisitos que deben cumplir los proveedores al publicitar sus productos o servicios, entre otros: se expresarán en idioma español y su precio en moneda nacional en términos comprensibles y legibles conforme al sistema general de unidades de medida, sin perjuicio de que, además, se expresen en otro idioma u otro sistema de medida.

En este mismo sentido reconoce el derecho a la privacidad de los consumidores y en consecuencia regula el manejo de bases para el manejo de información en manos de los proveedores y establece la prohibición para que los proveedores se coludan para restringir la información.

Aunado a lo anterior, la ley regula las promociones y ofertas, así como las ventas realizadas a domicilio, ya sean mediatas o indirectas, entendidas estas como las que se realizan fuera del local comercial y/o por medios a distancia como el teléfono o Internet.

De igual forma establece las medidas a seguir en los contratos de adhesión: deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar

prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de la ley.

Por otro lado, con esta nueva Ley Federal de Protección al Consumidor se establecen diversos procedimientos para resolver las reclamaciones que se promueven ante la PROFECO, esto es, el procedimiento conciliatorio (sobre el que abundaremos más adelante) y procedimiento arbitral; y suma el procedimiento por infracciones a la ley, estableciendo de manera clara como medio de impugnación el recurso de revisión administrativa.

Finalmente, también es preciso señalar que al interior de la normatividad en comento, se agrega un catálogo por infracciones a la ley, mismas que pueden ser impuestas a los proveedores por incumplimiento o desacato a la propia norma.

En este escenario, hemos podido advertir la evolución de los derechos del consumidor y su adopción al marco legal en nuestro país, por lo que a continuación nos daremos a la tarea de identificar a la PROFECO, su naturaleza jurídica, alcances y conformación, que hacen de dicha institución la garante de los a favor de los ciudadanos que pretenden ejercer los derechos en materia de consumo que hemos visto previamente.

2.2. La Procuraduría Federal del Consumidor.

A partir de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, previendo para ello el establecimiento de delegaciones en cada entidad federativa.

En esta ley se le otorgan a la PROFECO atribuciones como las de representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor; representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos; proporcionar asesoría gratuita a los consumidores; denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias; conciliar las diferencia entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor y, en caso de reconciliación contra comerciantes, acreedores, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado.⁷⁴

Por otro lado, en la misma ley de 1975, se creó el Instituto Nacional del Consumidor como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones correspondían a informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos y para utilizar racionalmente su capacidad de compra; orientarlo para que utilice racionalmente su capacidad de compra, y auspiciar hábitos de consumo que protegieran el patrimonio familiar y promovieran un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.

Como se puede observar, existían dos instituciones que perseguían un mismo fin, pero con diversas actividades.

⁷⁴ En términos del artículo 28 de la LFPC se estableció que su titular necesariamente debía contar con la carrera de derecho, ser mexicano por nacimiento y su designación tenía que ser hecha por el titular del ejecutivo federal. Esta situación aún prevalece en la ley vigente.

Bajo este contexto, operativamente hasta 1988 la Procuraduría se abocó fundamentalmente hacia la prestación de servicios al consumidor en torno a la protección de sus derechos e intereses, y a la promoción y apoyo a la formación de organizaciones de consumidores. A partir de 1989, comienza con las funciones de inspección y vigilancia de los precios y tarifas autorizados, concertados o convenidos entre los diferentes sectores.⁷⁵

En este sentido, podemos advertir dos tipos de transformaciones que modificaron y ampliaron el papel de PROFECO; por un lado, el acelerado proceso de modernización económica, particularmente el relativo a la desregulación del mercado y el impulso a la libre competencia y; por otro, la reestructuración de los organismos del sector comercio expresada, en el caso específico de PROFECO, con la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, la desaparición del Instituto Nacional del Consumidor y la transferencia de sus funciones a PROFECO.

2.2.1. Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor en la normatividad vigente.

A partir de la publicación de la nueva Ley se establece que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos objetivos radican en proteger y defender los derechos del consumidor, generar una cultura de consumo responsable, asegurar información adecuada para la toma de decisiones de consumo e implementar métodos de atención pronta y accesible a los ciudadanos mediante el uso de tecnologías de la información (este objetivo será retomado en el tercer capítulo de este trabajo).

⁷⁵ Procuraduría Federal del Consumidor, *Manual de Organización de la Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales*, <http://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SVV/Manuales/320-MO.pdf>. (Consulta: 7 de agosto de 2014).

La misión de la PROFECO radica en proteger y promover los derechos de los consumidores, garantizando relaciones comerciales equitativas que fortalezcan la cultura de consumo responsable y el acceso en mejores condiciones de mercado a productos y servicios, asegurando certeza, legalidad y seguridad jurídica dentro del marco normativo de los derechos humanos reconocidos para los consumidores.

De igual forma su visión la invita a ser una institución cercana a la gente, efectiva en la protección y defensa de los consumidores, reconocida por su estricto apego a la ley, con capacidad de fomentar la participación ciudadana y educar para un consumo responsable.⁷⁶

Al día de hoy la PROFECO cuenta con un total de 32 delegaciones y 19 subdelegaciones, lo cual suma un total de 51 oficinas en México.⁷⁷

Al respecto, y como hemos podido darnos cuenta, la evolución de los derechos de los consumidores, y su consecuente adopción en México a través de las leyes en esa materia, han logrado posicionar en buena medida la exigencia del cumplimiento de los mismos por parte de los proveedores.

Sin embargo, prevalece aún el incumplimiento a los principios que ya hemos señalado, por lo que resulta imperante la participación de la PROFECO a través de sus conciliadores ante los eventuales conflictos que pudieran generarse. Esta participación necesariamente debe darse a partir de una queja interpuesta por el propio consumidor en la que requiera la intervención de la entidad ante un menoscabo en sus derechos de consumo, tal y como veremos a continuación.

⁷⁶ Procuraduría Federal del Consumidor, *Quiénes somos*, http://www.profeco.gob.mx/n_institucion/q_somos.asp. (Consulta: 15 de agosto de 2014).

⁷⁷ *Idem*.

2.3. El procedimiento conciliatorio previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Antes de referir los pormenores del procedimiento conciliatorio que se desahoga ante la PROFECO, es indispensable precisar que de acuerdo con el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso.⁷⁸

En este sentido, se advierte que mediante el procedimiento conciliatorio el consumidor puede presentar su queja o reclamación contra el proveedor, derivado del incumplimiento en que este último haya incurrido, a efecto de que la PROFECO intente conciliar los intereses de ambos mediante la celebración de un convenio.

Al respecto, el artículo 99 de la LFPC advierte que los consumidores pueden ejercer este derecho mediante la reclamación o queja, misma que pueden presentar en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio idóneo, abriendo así la posibilidad de que la ciudadanía utilice además de los mecanismos tradicionales, vías como el fax, o incluso hacer uso de la Internet a través de correos electrónicos por ejemplo y -como veremos más adelante-, cuenta con la posibilidad de hacerlo mediante la plataforma denominada CONCILIANET.

El artículo 99 de la misma ley establece los requisitos que deben contener las reclamaciones o quejas que presentan los consumidores: nombre y domicilio del reclamante, una descripción del bien o del servicio al que se refiera la queja, una

⁷⁸ Barajas Montes de Oca, Santiago y Méndez Silva, Ricardo. Concepto de “conciliación”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 689 y 690.

descripción sucinta de los hechos, el nombre y domicilio del proveedor⁷⁹ y el lugar o forma como solicite sea atendida su queja.⁸⁰

Al respecto, vale la pena hacer hincapié en que a partir de este artículo la ley establece que el consumidor cuenta con la posibilidad de solicitar la forma en que requiere sea atendida su reclamación, que tradicionalmente obedece a desahogarla de manera presencial en las oficinas de la PROFECO junto con el proveedor. Sin embargo, otra modalidad puede ser a través e medios electrónicos, por ejemplo.

De acuerdo con el numeral 100 de la LFPC, el consumidor tiene el derecho de presentar su queja ante cualquiera de las delegaciones de la PROFECO que se refieren a continuación: la del lugar en que se haya realizado el hecho que motiva la reclamación;⁸¹ la del domicilio del consumidor; la del domicilio del proveedor y cualquier otra que se justifique, por ejemplo la del lugar donde el consumidor desarrolle su actividad habitual (trabajo u oficina).⁸²

Con la interposición de la queja, y durante el tiempo que dure el procedimiento, se interrumpe la prescripción de las acciones legales que el consumidor puede ejercer contra el proveedor ante los tribunales.⁸³

La PROFECO deberá pronunciarse sobre la admisión a trámite de la queja, o en su defecto si la desecha cuando la considere como notoriamente improcedente.⁸⁴

⁷⁹ Deberá ser el que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

⁸⁰ Para la atención y procedencia de quejas o reclamaciones grupales, se deberá acreditar, además, que existe identidad de causa, acción, pretensiones y proveedor; la personalidad del o los representantes del grupo de quejosos; que la representación y gestión se realiza de manera gratuita, y que no están vinculadas con actividades de proselitismo político o electoral.

⁸¹ Este hecho se entiende como aquel que configura un incumplimiento a las obligaciones por parte del proveedor en la relación de consumo o a las disposiciones legales.

⁸² En caso de no existir una unidad de la PROFECO en el lugar que solicite el consumidor, ésta hará de su conocimiento el lugar o forma en que será atendida su reclamación.

⁸³ Artículo 102 de la LFPC.

⁸⁴ Son improcedentes en términos del artículo 53 del Reglamento de la LFPC: las que promuevan los proveedores; las que incumplan con los requisitos señalados en el artículo 99 de la Ley; cuando

Una vez admitida la queja, la PROFECO debe señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, que sin duda es el paso trascendental del procedimiento. Es importante precisar que de acuerdo con el artículo 111 de la ley en comento, entre la fecha de notificación de la queja al proveedor y la fecha de audiencia de conciliación debe existir un margen de cuando menos cuatro días naturales, a efecto de otorgar al proveedor un tiempo razonable para rendir su informe y extracto relacionado con los hechos motivo de la reclamación. Este dato tomará relevancia en el tercer apartado del presente trabajo, en donde abundaremos en lo correspondiente a la notificación electrónica.

En este sentido, el mismo artículo 111 de la LFPC abre la posibilidad para que la conciliación se lleve a cabo no únicamente a través de una audiencia presencial, sino también por comunicación vía telefónica o por cualquier otro medio idóneo, siempre y cuando se ratifique ello por escrito. Sobre el particular, cabe precisar que bajo este supuesto, se contempla la posibilidad de hacerlo a través de medios remotos de comunicación, esto es, incluso a través de Internet. Con esta ventana de oportunidad para desahogar el procedimiento de manera apersonal, el CONCILIANET encontró la oportunidad jurídica para atender las quejas de consumidores.

Por su parte, en términos de lo establecido por los artículos 103 y 112 de la LFPC se advierte que con la notificación de la queja se hace del conocimiento del proveedor que deberá presentarse en la fecha y hora señalada por la Procuraduría, y a su vez presentar un informe escrito relacionado con la reclamación y los hechos y un extracto del mismo a más tardar el día de la audiencia de conciliación. En caso

el servicio objeto de la reclamación esté comprendido en alguna de las excepciones del artículo 5 de la Ley; las presentadas en forma extemporánea; Cuando no se acredite relación contractual con proveedor alguno; VI.- Cuando la reclamación se presente en contra del cobro de precios o tarifas establecidos o registrados por autoridad competente, y VII.- Las que se promuevan sin agotar algún medio alternativo de solución de controversias pactado en el contrato respectivo.

de incumplimiento, se le impondrá alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 25 de la misma ley.⁸⁵

Al respecto, vale la pena señalar que para la PROFECO las notificaciones se han convertido en un problema, ya que las formalidades de ésta difícilmente se cumplen por parte de sus notificadores, ya sea por falta de personal o desconocimiento de la norma. Con ello, el hacer efectivas las multas resulta sumamente complicado. Sin embargo, mediante el uso de Internet, al día de hoy la entidad cuenta con la posibilidad de realizar las notificaciones a través de medios electrónicos, específicamente por correo electrónico a través de CONCILIANET, siempre y cuando el proveedor haya aceptado por escrito dicho medio de notificación.

Ahora bien, en el caso de que no se presente el proveedor a la primera audiencia, e independientemente de la imposición de las medidas de apremio ya referidas, la PROFECO debe citar a una segunda audiencia y requerirá al proveedor sobre las conductas omitidas y le apercibirá de que en el caso de que no las cumpla le impondrá una nueva medida de apremio, y a su vez presumirá que son ciertos los hechos expresados por el consumidor en su queja.

En el supuesto de que el proveedor de nueva cuenta no rinda el informe o no comparezca, se aplicará la nueva medida de apremio, y además se producirá la presunción legal referida en el párrafo anterior.

Por otro lado, el artículo 112 de la LFPC prevé las consecuencias ante la no comparecencia del consumidor a la audiencia de conciliación, concediéndole un plazo de diez días para que demuestre de manera fehaciente que existió una causa justificada de su inasistencia. Si el consumidor no lo justifica, se le tiene por desistido

⁸⁵ I. Apercibimiento; II. Multa de \$205.80 a \$20,580.33; III. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo, hasta por \$8,232.13, y IV. El auxilio de la fuerza pública.

de la queja, y en consecuencia no podrá presentar una nueva queja por los mismos hechos.

En el caso de que tanto el proveedor como el consumidor comparezcan a la audiencia de conciliación, la misma se desahoga bajo la tutela del conciliador de la PROFECO, quien en principio debe exponer a las partes un resumen de la queja del consumidor y del informe presentado por el proveedor. De acuerdo con la ley, y no necesariamente acorde con los hechos, el conciliador debe manifestar a ambas partes los puntos en los que existe acuerdo entre ellas, y sobre todo, aquellos puntos que resultan el meollo del conflicto o controversia.⁸⁶ La función del conciliador corresponde a proponer a las partes las opciones de solución al conflicto, las cuales deben atender el respecto a los derechos y obligaciones que se deriven de la norma y del acto de consumo, y la equidad, esto es, tratando de dar a cada quien lo que le corresponde, buscando un equilibrio entre las partes.

De acuerdo con el artículo 114 de la LFPC el conciliador está facultado para suspender la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones, es decir, podrían darse hasta cuatro secciones o etapas de esta conciliación. De igual forma, y como auxilio a sus funciones, puede requerir la emisión de un dictamen⁸⁷ al proveedor en el que se determine en cantidad líquida la obligación contractual a cargo del proveedor. Cuando se reanuda la audiencia, el conciliador debe hacer del conocimiento de las partes dicho dictamen, a efecto de que hagan las observaciones que estimen convenientes y queden asentadas en el acta de la audiencia. La PROFECO podrá emitir un acuerdo de trámite en que se contenga el dictamen, mismo que se "...constituirá como un título ejecutivo no negociable a favor

⁸⁶ Artículo 113 de la LFPC.

⁸⁷ Este dictamen se adiciona por reformas de febrero de 2004, sin embargo el legislado no tuvo el cuidado de señalar el tipo de dictamen, ni quién podría emitirlo. Ante ello, la PROFECO creó una Dirección de Dictámenes, adscrita a la Dirección General de Procedimiento en la Subprocuraduría de Servicios.

del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial”.⁸⁸

La intención que se tiene al usar este instrumento, es que se constituya como un título ejecutivo, mediante el cual se pueda promover un juicio ejecutivo mercantil.⁸⁹

Este procedimiento conciliatorio puede concluir de dos maneras. Una corresponde a la celebración de un convenio entre el consumidor y el proveedor, el cual, si es aprobado por la PROFECO, será considerado como cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado (artículo 110). Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la PROFECO cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno (artículo 115).

El otro sentido en la conclusión del procedimiento es aquel en el que las partes no llegan a un acuerdo de conciliación y, por tanto, el conciliador debe invitarlas a someter sus diferencias a través del arbitraje y a que designen como árbitro a la PROFECO, o incluso a un árbitro independiente. Si no están de acuerdo con esta sugerencia, el conciliador debe dictar una resolución que ponga fin al procedimiento y deje a salvo los derechos de ambas partes, las cuales podrán demandarlos ante las autoridades judiciales competentes (artículo 116).

De esta manera hemos revisado el procedimiento conciliatorio previsto en la LFPC, y hemos hecho referencia de algunos de los detalles que caracterizan el mismo procedimiento, pero en línea. Sin embargo, a continuación nos adentraremos en los

⁸⁸ Véanse artículos 114, 114 bis y 114 ter.

⁸⁹ Si este documento se encuentra bien fundado y motivado (una deuda cierta, líquida y exigible), el consumidor en la vía ejecutiva mercantil podría obtener desde el inicio del juicio la orden del juez para ordenar el embargo de bienes del proveedor suficientes para garantizar el pago de la cantidad que se refiera.

pormenores del procedimiento, no sin antes realizar algunas anotaciones sobre el origen de la plataforma electrónica que sirve a PROFECO como el medio para atender al consumidor en la presentación de su queja y acompañamiento en su conciliación a distancia: CONCILIANET.

2.4. Origen y evolución de CONCILIANET.

La búsqueda de alternativas para ampliar el campo de actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ha sido de gran beneficio de la ciudadanía. Herramientas como Tuempresa.gob.mx,⁹⁰ Declaranet,⁹¹ siat.sat.gob.mx,⁹² etc., son sin duda avances importantes para nuestro país.

⁹⁰ Un primer esfuerzo fue el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), lanzado en 2002 en varias ciudades, que permite a las empresas cumplir “bajo un mismo techo” con regulaciones gubernamentales.

Sin embargo, el SARE utiliza poca o casi nada de tecnología a través de internet y su alcance es limitado, ya que sólo cubre algunos de los trámites para la creación de empresas; igualmente es aplicable sólo para un rango definido de actividades de bajo riesgo y está disponible en un número reducido de ciudades. Al mismo tiempo, los servicios electrónicos del gobierno mejoran de manera progresiva, por ejemplo el Registro Federal de Contribuyentes ahora se realiza con frecuencia vía internet.

En este contexto surge el portal [tuempresa.gob.mx](http://www.tuempresa.gob.mx), que permite el intercambio de datos entre las diferentes dependencias gubernamentales involucradas, mientras que las tecnologías de información y comunicación ayudan a reducir los procedimientos realizados en papel. Véase <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/43843217.pdf>. (Consulta: 12 de julio de 2014).

⁹¹ Se establece en términos del Acuerdo que establece las normas que determinan como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, a través de medios de comunicación electrónica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2002.

⁹² Emanan a partir del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (12 de mayo de 2006), destacándose las modificaciones de la Administración General de Innovación y Calidad, donde cambian las denominaciones de la Administración Central de Recursos Humanos por Administración Central de Capital Humano y de la Administración Central de Recursos Materiales y Servicios por Administración Central de Recursos Materiales.

Por otra parte, desaparecen las subadministraciones locales de Innovación y Calidad y surgen la Administración Central de Operaciones Administrativas, las Administraciones de Servicios y las subadministraciones de los Centros de Servicios Administrativos. Asimismo, se crea la Aduana de Guanajuato, dentro de la estructura de la Administración General de Aduanas, con la que se tienen 49 aduanas en todo el país.

Sin embargo, es necesario visualizar procedimientos cuyo desahogo tradicionalmente se ha realizado de manera presencial, abran sus puertas a la tecnología y posibiliten su atención y seguimiento en medios electrónicos.

Vista esta necesidad, la PROFECO, se dio a la tarea de proyectar la idea a través de una plataforma electrónica denominada CONCILIANET, como un módulo virtual de solución de controversias mediante la cual se cuenta con la posibilidad de presentar una queja y darle seguimiento hasta la conclusión de la misma, todo a través de Internet.

Es importante señalar que CONCILIANET es una creación propia de la Procuraduría que se comienza a gestar a partir de 2007, bajo una óptica de ahorro y acercamiento al ciudadano. Nace en 2008 sin que se hayan erogado recursos públicos en una contratación para proyectar y poner en producción esta plataforma, sino que se pone en marcha gracias a servidores públicos de la propia PROFECO.

Así, en junio de 2008, PROFECO pone a la vista de la ciudadanía a CONCILIANET, dando arranque a su prueba piloto con solo 2 proveedores: Aeroméxico y Hewlett Packard.

Visto el resultado, en diciembre de ese mismo año, se da paso a la etapa de lanzamiento controlado, en la que se agregan tres proveedores más: Volaris, Gas Natural y Office Depot.

Un año después, en diciembre de 2009, se anuncia la tercera y última la etapa llamada despliegue nacional con un total de 11 proveedores: Aeroméxico, Hewlett Packard, Volaris, Gas Natural, Office Depot, Telcel, Mercado Libre, DeRemate.com, Mixup, Sanborns y Sears.

A partir de ese momento, la perspectiva de los proveedores, y las invitaciones de PROFECO para su incorporación a CONCILIANET fueron en aumento, integrándose nuevos participantes en esta modalidad de conciliación, tal y como podemos ver a continuación:

Etapa	Fecha	Razón social	Nombre comercial
Piloto	Junio de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Aerovías de México, S.A. de C.V. • Hewlett Packard México, S. de R.L. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aeroméxico. • Hewlett Packard.
Lanzamiento controlado	Diciembre de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Concesionaria Vuela Compañía de Aviación, S.A.P.I. de C. V. • Gas Natural México, S. A. de C. V. • Comercializadora Metrogas, S. A. de C. V. • Gas Natural Servicios, S.A. de C.V. • Office Depot de México, S.A. de C.V. 	<p>Además de los que aparecen en etapa piloto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volaris. • Gas Natural de México. • Office Depot.
Despliegue nacional	Diciembre de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. • Mercadolibre, S.A. de C.V. 	<p>Además de los que aparecen en etapa piloto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Telcel. • Mercado Libre. • DeRemate.com.

		<ul style="list-style-type: none"> • Deremate.Com de México, S.A. de C.V. • Promotora Musical, S.A. de C.V. • Sanborn Hermanos, S.A. • Sears Roebuck de México, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mixup. • Sanborns. • Sears.
	Agosto de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Federal de Electricidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Federal de Electricidad.⁹³
	Octubre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Redpack, S.A de C.V. • Dorian´s Tijuana, S.A. de C.V. • Operadora de Tiendas Internacionales, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Red Pack. • Dorian´s. • Saks.
	Diciembre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • LAN Airlines, S.A. • LAN Perú, S.A. • Tractebel DGJ, S.A. de C.V. • Tamauligas, S.A. de C.V. • Natgasmex, S.A. de C.V. • Tractebel GNP, S.A. de C.V. • Tractebel DIGAQRO, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lan. • Maxigas Natural.

⁹³ Pone a prueba realmente la capacidad de la plataforma para la recepción y trámite de quejas, así como las capacidades de sus conciliadores al enfrentarse al proveedor con más quejas en todos los años. Sirva de ejemplo señalar que de enero a julio de 2014 se han interpuesto 13,079 quejas. Véase http://burocomercial.profeco.gob.mx/BC/faces/bus_rap.jsp

		<ul style="list-style-type: none"> • Consorcio Mexi-Gas, S.A. de C.V. • Mabe, S.A. de C.V. • Leiser, S. de R.L. de C.V. • Mabe México, S. de R.L. de C.V. • Promotora Sadasi, S.A. de C.V. • Inmobiliaria Jardines de la Veleta, S.A. de C.V. • Desarrollos Inmobiliarios Sadasi, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mabe. • Grupo Sadasi.
	Julio de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • LG Electronics México, S.A. de C.V. • Altta Homes Norte, S. de R.L. de C.V. • Altta Homes Centro Sur, S. de R.L. de C.V. • Desarrolladora Jesús María, S. de R.L. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • LG. • Grupo Sadasi.
	Agosto de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V. • Cablevisión Red, S.A. de C.V. • Gas Metropolitano, S.A. de C.V. • Gas Galgo, S.A. de C.V. • Gas de Oaxaca, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liverpool y Fábricas de Francia. • Telecable e Hypercable. • Grupo Metropolitano (Gas Metropolitano).

		<ul style="list-style-type: none"> • Gas del Trópico, S.A. de C.V. • Servigas de Oaxaca, S.A. de C.V. • Flama Azul, S.A. de C.V. • Geo Jalisco, S.A. de C.V. • Construcciones Bipe, S.A. de C.V. • Geo D.F., S.A. de C.V. • Geo Edificaciones, S.A. de C.V. • Geo Hogares Ideales, S.A. de C.V. • Geo Puebla, S.A. de C.V. • Geo Baja California, S.A. de C.V. • Geo Casas del Bajío, S.A. de C.V. • Geo Guerrero, S.A. de C.V. • Geo Morelos, S.A. de C.V. • Geo Veracruz, S.A. de C.V. • Geo Monterrey, S.A. de C.V. • Geo Noreste, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Geo.
	Octubre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Aeroenlaces Nacionales, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • VivaAerobus.
	Diciembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • MVS Multivisión S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • MasTv.

		<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Club de Viajes S.A. de C.V. • Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V. • Promotora Turística de Manzanillo, S.A. de C.V. • Compañía Panameña de Aviación, S.A. • Bradescard México, S. de R.L. • Aviateca, S.A. de C.V. • Líneas Aéreas Costarricenses, S.A. • Taca International Airlines, S.A. • Trans American Airlines, S.A. • Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V. M. • Viveica Construcción y Desarrollo, S.A. de C.V. • Viveica, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Club de Viajes. • Total Play. • Club Inntegra. • COPA. • BradesCard. • Aviateca. • LACSA. • TACA. • TACA-PERÚ. • Maxcom. • ViveICA.
--	--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> Fábricas de Calzado Andrea, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Andrea.
	Marzo 2012	<ul style="list-style-type: none"> Whirpool México, S.A. de C.V. Nueva Walmart de México, S. de R.L. de C.V. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V American Airlines, Inc. 	<ul style="list-style-type: none"> Whirpool, Acros, Maytag, KitchenAid. Walmart, Superama, Sam's Club, Bodega Auerrera, Mi Bodega, Bodega Auerrera Express. Nextel. American Airlines.
	Mayo 2012	<ul style="list-style-type: none"> Operadora Vips, S. de R.L. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Vips, El Portón, Suburbia y Coppel.
	Junio 2012	<ul style="list-style-type: none"> Enlaces Terrestres Nacionales, S.A. de C.V. Auto Gran Crédito Famsa, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> ETN Auto Gran Crédito FAMSA.
	Julio 2012	<ul style="list-style-type: none"> MYC Red, S.A. de C.V. Telefonía por Cable, S.A. de C.V. Servicio y Equipo en Telefonía Internet y TV, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Megacable.

	Agosto de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Autobuses Estrella Blanca, S.A. de C.V. • Alaska Airlines, INC. • Radio Shack de México, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrella Blanca, Anáhuac, Transportes Chihuahuenses, Elite, Envía, Transportes Frontera, Futura, Norte de Sonora, Pacífico. • Alaska Airlines. • Radio Shack
	Septiembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Autobuses de la Piedad, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flecha Amarilla, Paquetería y Mensajería Flecha Amarilla, Primera Plus, Envíos Primera Plus Express, Coordinados, TTur Renta de Autobuses.
	Octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Sago Electronics, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sago Electronics.
	Noviembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Maxi Prenda, S.A. de C.V. • Guadena, S.A. de C.V. • Cinépolis de México, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maxi Prenda. • Guadena.com • Cinépolis.

		<ul style="list-style-type: none"> Grupo Iusacell, S.A.B. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Iusacell.
	Diciembre de 2012		<ul style="list-style-type: none"> Vence el convenio con Dorian's. No se renovó debido a la extinción de dicho proveedor.
	Enero de 2013	<ul style="list-style-type: none"> First Cash, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> First Cash, Cash Ya! Empeños, Cash & Go, y Presta Max.
	Marzo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Ezpawn Management México, S. de R.L. de C.V. Home Depot, S. de R.L. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Empeño Fácil y Empeño su Oro. Home Depot.
	Junio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Electrónica Steren S. A. de C.V. Koblencz Electrica, S.A. DE C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Steren. Koblencz.
	Septiembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Deportes Martí, S.A. de C.V. Sport City, S.A. de C.V. Corporación Control, S.A. de C.V. Almacenes El Sol, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Deportes Martí. Sport City. Woolworth. Almacenes El Sol.

		<ul style="list-style-type: none"> • Locura, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Locura
	Octubre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Operadora OMX, S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Office Max.
	Marzo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Telefónica Móviles México S.A. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Movistar.

En este contexto, se advierte que actualmente son 97 los proveedores los participantes en CONCILIANET, tomando en consideración que al inicio de 2014 se dieron de baja a los proveedores Auto Gran Crédito Famsa y Andrea, en virtud del vencimiento de sus convenios.

Al respecto, es importante señalar que para que un proveedor participe en CONCILIANET, es necesario que cuente con la invitación de la PROFECO, y a su vez suscriba un convenio mediante el cual en lo total señala a los representantes legales y acredite la personalidad por una única ocasión, y a su vez brinde su consentimiento para recibir notificaciones electrónicas.

Esta función por parte de la PROFECO se realiza a través de servidores públicos que componen una unidad administrativa integrada por conciliadores que cuentan con un nivel de Jefe de Departamento, dos supervisores, un apoyo administrativo y un Director de Área.

Por lo que hace a los recursos tecnológicos, cuenta con computadoras *lap top*, teléfonos que soportan voz IP e instalaciones especiales consistentes básicamente en cubículos personales para cada conciliador y acondicionados mediante piso que disminuye el sonido del impacto al pisarlo, una cocina y área de descanso.

Asimismo, como medios de control y calidad dicha área cuenta con la posibilidad de grabar voz y video de manera permanente o aleatoria, general o dirigida, así como la posibilidad de intervención por parte de la supervisión o dirección en cualquier conciliación que se esté llevando a cabo.

De esta manera, los actores de referencia interactúan en audiencias virtuales de conciliación en busca de encontrar la solución a las quejas interpuestas en un marco de legalidad y apego a la LFPC bajo las directrices señaladas para el procedimiento conciliatorio, pero con algunas adecuaciones como veremos a continuación.

2.4.1. Procedimiento conciliatorio en línea.

Como mencionamos anteriormente, CONCILIANET es una dirección de área, -que se encuentra adscrita a la Dirección General de Quejas y Conciliación de la Subprocuraduría de Servicios en la PROFECO- encargada exclusivamente de desahogar los procedimientos conciliatorios en línea, es decir, el contacto que mantienen con el consumidor es apersonal, toda vez que los medios de comunicación son *online* o electrónicos y vía telefónica.

En este sentido, y con la intención de ilustrar el procedimiento conciliatorio en línea que se desahoga a través de CONCILIANET, tomaremos como base los lineamientos y pasos a seguir por la propia Dirección General de Quejas y Conciliación, referidos en su Manual de Procedimientos.⁹⁴

Recordemos que los actores en este procedimiento son el consumidor, el proveedor y la propia PROFECO mediante sus conciliadores; solo que en este esquema su participación es a distancia, y no en un escritorio con papeles.

De inicio es preciso señalar que será viable el procedimiento conciliatorio en línea cuando la queja sea en contra de un proveedor que sea participante en CONCILIANET, y la pretensión del consumidor sea procedente, esto es, que sea

⁹⁴ PROFECO, Dirección General de Quejas y Conciliación, *Manual de Procedimientos de la Dirección General de Quejas y Conciliación*, 16 de diciembre de 2011, <http://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SSC/Manuales/MP-210/MP-210.pdf>. (Consulta: 20 de agosto de 2014).

considerada como un agravio al derecho del consumidor, y que se encuentre en tiempo su reclamación.

A efecto de acreditar la personalidad del consumidor, y en su caso dar trámite a la queja, debe identificarse, es decir, proporcionar ciertos datos personales como nombre completo, domicilio, correo electrónico y teléfono de contacto.

Para ello, deberá adjuntar el consumidor en la plataforma de CONCILIANET -esto es en la página de Internet <http://concilianet.profeco.gob.mx/>- su identificación oficial en formato electrónico, es decir, digitalizada por ambos lados.

Por su parte, el proveedor para acreditar su personalidad, lo hace desde el momento de la suscripción de un convenio con la PROFECO, ya sea mediante poderes notariales o en su caso a través del Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA).

Para que la PROFECO pueda analizar la procedencia de la queja, el consumidor debe capturar datos e información que es necesaria para que pueda analizarla, y en su caso hacer procedente dicha reclamación.

Para ello, CONCILIANET habilitó catálogos para hacer más fácil el llenado de la queja. En este paso el consumidor debe contar con los documentos en que fundamente su reclamación, o las pruebas que acrediten su dicho y remitirlas mediante la plataforma en formato electrónico y en tamaño no mayor a 1 MB. Los formatos electrónicos que admite CONCILIANET son: *doc, jpg, jpeg, gif, pdf o tiff*.

Hecho lo anterior, el consumidor debe verificar todos los datos capturados y los documentos adjuntados. Si alguno es incorrecto, debe realizar las adecuaciones correspondientes. De lo contrario los conciliadores pueden realizar alguna prevención, o en su defecto desechar por improcedente la reclamación.

Las quejas y promociones presentadas en horas y días inhábiles, se tendrán por recibidas en el día hábil siguiente al de su envío.⁹⁵

Una vez interpuesta la queja o reclamación, la plataforma de CONCILIANET responde en un término no mayor a cinco 5 días hábiles, enviando una notificación al consumidor mediante la misma plataforma electrónica. Por ello, se sugiere que el propio consumidor revise la misma periódicamente para que esté enterado de su queja.

Para el caso de no recibir respuesta alguna dentro del término antes mencionado, CONCILIANET abrió un correo electrónico para atender a la ciudadanía: contactoconcilianet@profeco.gob.mx.

La queja debe ser presentada por el titular del bien o servicio motivo de la reclamación, pero si por alguna razón estuviera imposibilitado, puede hacerlo por medio de un representante o apoderado legal, otorgándole carta poder simple firmada ante dos testigos, la cual debe también ser remitida a través de la plataforma.

Cuando se haya determinado que PROFECO a través de CONCILIANET es competente para conocer de la queja, se señalará mediante acuerdo el día y la hora para la celebración de la audiencia de conciliación, a la cual tanto el proveedor como el consumidor deberán comparecer a través de la plataforma electrónica.

⁹⁵ Las horas hábiles, serán las comprendidas entre las 8:00 y 18:00 horas. Asimismo, los horarios de todas las actuaciones en el procedimiento conciliatorio tramitado por CONCILIANET, se regirán de conformidad al horario de la Ciudad de México, D. F.

La notificación de la queja y documentos base de la acción se realizará al proveedor mediante correo electrónico con acuse de recibo o entrega generado de manera automática por el servidor.

En esta audiencia estarán presentes virtualmente tanto el consumidor, el proveedor y el conciliador, y lo harán mediante una sala de *chat* habilitada de manera individual para cada procedimiento de conciliación y abierta por el propio conciliador únicamente en la fecha y hora indicadas.

El conciliador se encuentra en posibilidad de requerir la emisión del dictamen referido en el artículo 114 de la LFPC en cualquier momento del procedimiento conciliatorio, siempre y cuando exista constancia de notificación a la parte proveedora y se haya celebrado la primera audiencia. De igual manera puede imponer las medidas de apremio que correspondan conforme a la propia Ley.

Si el consumidor no comparece el día y hora señalados a la audiencia de conciliación, su reclamación será enviada al archivo provisional durante 10 días naturales, en espera de que justifique su inasistencia, respaldando su dicho con algún documento idóneo.

En caso de quedar justificada la inasistencia, se citará a una nueva audiencia en fecha y hora determinadas previa notificación.

En caso de no justificar la inasistencia, la reclamación será enviada a archivo definitivo en el trámite de la queja, se le tendrá por desistido de la reclamación y, como consecuencia, no podrá presentar una nueva queja por el mismo motivo ni por los mismos hechos.

De esta manera se desahoga el procedimiento conciliatorio virtual, y al igual que el personal, puede suspender la audiencia de conciliación hasta en 3 ocasiones, a instancia de ambas partes o cuando lo estime pertinente.

El conciliador en todo momento puede formular requerimientos a las partes como elementos de convicción, convenientes y necesarios para lograr la conciliación o disipar los puntos en controversia y proponer opciones de solución y apercibir e imponer las medidas de apremio en caso de que alguna de las partes no desahogue el requerimiento formulado.

Dicho procedimiento se concluye mediante un convenio, o dejando a salvo los derechos de las partes.

En caso de que exista satisfacción de la queja, la misma se tendrá por conciliada, a lo cual el monto recuperado será igual al monto reclamado, excepto, cuando exista constancia de la cantidad líquida recuperada.

En su caso, el conciliador puede dar por concluido el expediente por desistimiento cuando el consumidor mediante mensaje a través de la cronología de la sala de audiencias virtual de CONCILIANET o a través de correo electrónico, o excepcionalmente vía telefónica manifieste que se desiste de su reclamación; cuando el consumidor mediante escrito adjunto al expediente electrónico, manifieste que se desiste de la reclamación; en el supuesto de que consumidor manifieste su voluntad para desistirse de la queja durante la audiencia. Esta petición debe ser acordada al momento de emitir el acuerdo. O en su defecto, cuando haya existido apercibimiento al consumidor en este sentido.

Es importante precisar que todo procedimiento iniciado en CONCILIANET, se debe desahogar completamente por este medio, y tomando en consideración que se trata

de un procedimiento electrónico, se procura abstenerse de imprimir documentos por parte de los servidores públicos.

Por otro lado, la información generada en el portal de Internet de CONCILIANET se respalda manualmente en esta dirección de área y en el propio sistema de almacenamiento de la PROFECO denominado SIIP.

Ahora bien, por lo que hace a la formalidad de la firma del servidor público, ésta se plasma de manera electrónica, es decir, mediante la firma electrónica, utilizando la que acredita el propio Servicio de Administración Tributaria.

Dicho lo anterior, y después de haber realizado una breve reseña sobre las particularidades que tiene el procedimiento conciliatorio en línea, resulta importante conocer cuáles son los resultados esta idea puesta en marcha desde 2008, y que el día de hoy presentan resultados interesantes para la propia PROFECO.

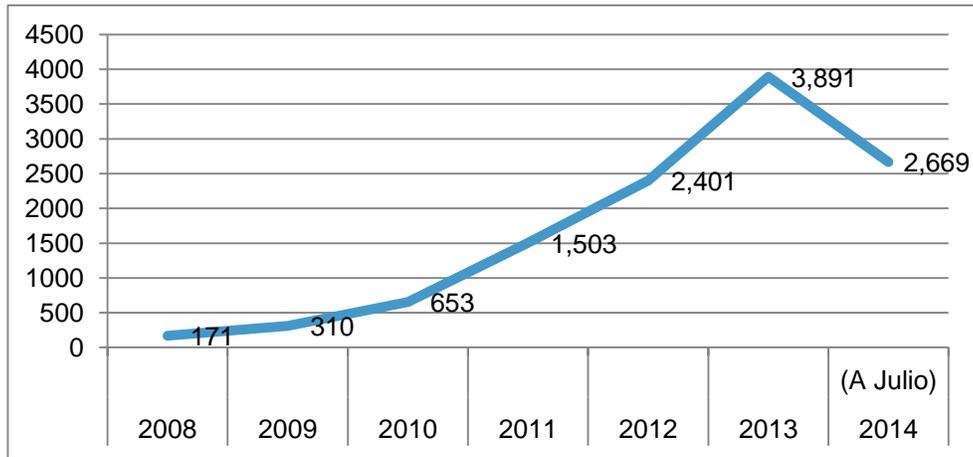
2.4.2. Resultados hasta el momento.

A partir de la puesta en marcha de CONCILIANET, la PROFECO ha contado con un referente respecto de la presentación y atención de quejas en materia de consumo y, a su vez, la propia dirección de área marcó en su momento las metas y objetivos por conseguir.

En este sentido, a continuación mostraremos una radiografía sobre los resultados que ha tenido CONCILIANET desde que se implementó su prueba piloto en 2008.⁹⁶

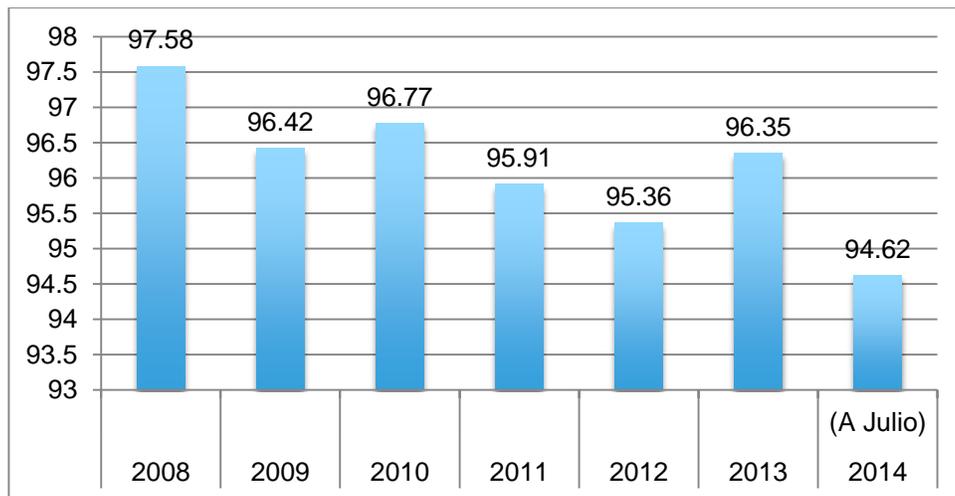
Por lo que hace a la presentación de quejas, se puede observar que desde la puesta en producción de CONCILIANET, y hasta julio de 2014, se han recibido un total de 11,598 quejas.

⁹⁶ Esta información es obtenida derivado de la respuesta a la Solicitud de Información número 1031500046714-0467/14.



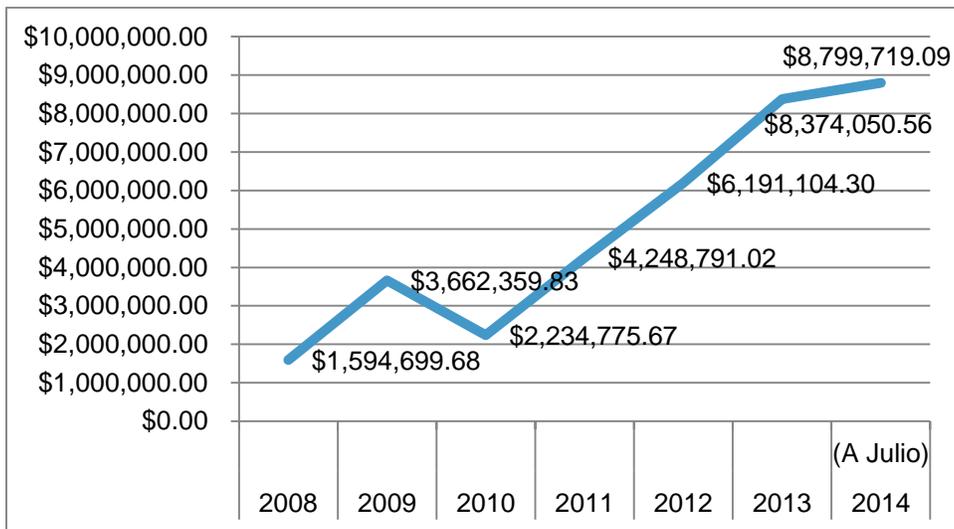
Elaboración propia.

En relación a estas quejas, CONCILIANET tiene en promedio un 95.47% de conciliación:



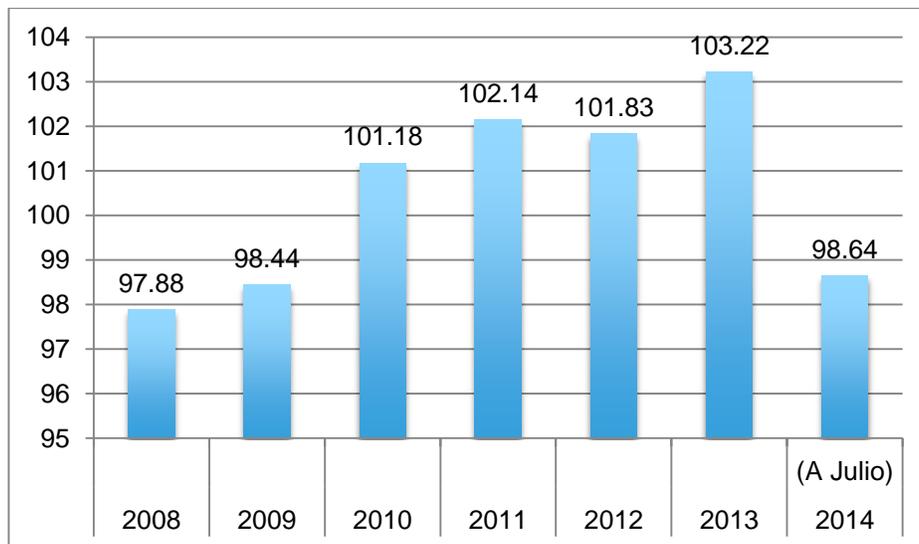
Elaboración propia.

Por lo que hace al monto reclamado, esto es, aquel que el consumidor que presenta una queja refiere como la afectación en pesos por la deficiencia en un servicio ante o por el costo del producto objeto de su reclamación, CONCILIANET registra un total de \$35,105,500.15.



Elaboración propia.

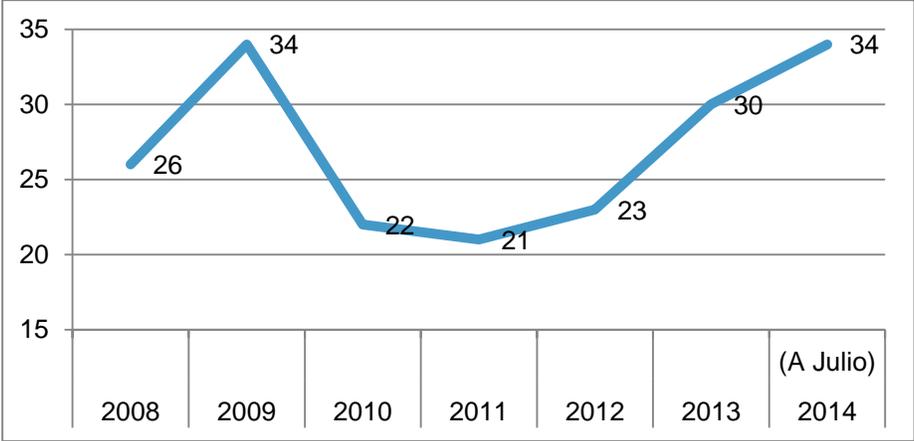
En relación al monto reclamado, CONCILIANET hace un comparativo, y registra a julio de 2014 un total de \$35,395,547.48 por concepto de monto recuperado, manteniendo entonces un 100.83% con relación al monto reclamado.



Elaboración propia.

Finalmente, y no menos importante resulta el dato que corresponde al tiempo que tarda en resolver los procedimientos conciliatorios la PROFECO a través de

CONCILIANET, siendo este un promedio de 30 días naturales, registrando el menor número de días en el año 2011, con 21 días.



Elaboración propia.

De esta manera, podemos advertir que CONCILIANET se puede considerar como una herramienta útil en beneficio de la ciudadanía, a través de la cual puede acceder a presentar sus quejas sin necesidad de desplazarse hacia alguna delegación de PROFECO, haciendo uso de las TIC´s a través de Internet, y explotando los medios tecnológicos que pone la Administración Pública Federal a su alcance. Pero, ¿realmente opera de manera óptima CONCILIANET?, ¿CONCILIANET realmente puede considerarse una herramienta tecnológica consolidada?, ¿puede formar parte de e-Gobierno?, ¿tiene áreas de oportunidad?

Para dar respuesta a esta y otras interrogantes, en el siguiente capítulo nos atreveremos a realizar algunas propuestas sobre la conciliación en línea, tomando como referencia lo hasta aquí expuesto, con la intención de brindar insumos que puedan ser considerados por la PROFECO para su dirección de CONCILIANET, y en beneficio de los ciudadanos.

3. Propuesta para una gestión en línea con mejora continua.

Una vez vistos los elementos que refieren a la organización estatal y a su quehacer a través de la administración pública, la evolución y uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, así como su relación directa con el procedimiento conciliatorio en protección de los derechos de los consumidores por los cuales vela la PROFECO, es momento de ahondar en la experiencia que deja CONCILIANET a la Administración Pública, y también en aquellas áreas de oportunidad que se presentan.

3.1. Experiencia de CONCILIANET para favorecer a la Administración Pública.

En principio recordemos que CONCILIANET es un módulo virtual de solución de controversias en línea de la PROFECO que permite al ciudadano presentar y dar trámite a las reclamaciones o quejas en contra de 97 proveedores de bienes o servicios, cuyo objetivo radica en facilitar el acceso y acercar el procedimiento conciliatorio a los ciudadanos mediante el uso de tecnologías de la información; así como reducir los costos que implica para consumidores y proveedores desahogar un procedimiento de manera presencial en las delegaciones, subdelegaciones y unidades de servicio de la propia Procuraduría.⁹⁷

En este sentido, y enunciada la gestación y evolución del propio CONCILIANET, advertimos que la idea generada al interior de la PROFECO, específicamente en la Subprocuraduría de Servicios, fue bien recibida por los servidores públicos que componían aquella unidad administrativa inicial y por tanto, encomendada a la Dirección General de Quejas y Conciliación.

El trabajo en conjunto de los servidores públicos de diversas unidades administrativas, incluyendo a la de informática y sistemas originaron la plataforma

⁹⁷ Procuraduría Federal del Consumidor, *Memoria Documental: Conciliación a través de medios electrónicos Concilianet (2008 a 2012)*, http://www.profeco.gob.mx/transparencia/resol_comite/anexos_informe/MD-%20Concilianet.pdf. (Consulta: 10 de agosto de 2014).

de CONCILIANET, como producto de ideas innovadoras, aterrizadas con conocimientos jurídicos, tecnológicos, de comunicaciones y con base en el *know how* operativo en materia de quejas y conciliación.

Así CONCILIANET comenzó a ganar terreno al interior de la PROFECO, primero solo como un proyecto, para convertirse posteriormente en una opción más para el ciudadano, razón por la cual fue necesario, incluso crear una dirección de área para ello.

Esta idea ha permeado en la propia entidad, originando ocasionalmente la publicación de anuncios propios de CONCILIANET en la Revista del Consumidor, videos en *Youtube*, y publicidad en el programa de radio de PROFECO.

Ante ello, pero más aún por los propios resultados que ha obtenido la conciliación en línea desde su puesta en marcha, en 2010 la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (en adelante CONDUSEF), sostuvo un acercamiento con la PROFECO a efecto de conocer los detalles sobre CONCILIANET.

Derivado de estas reuniones, en las que se expuso la mecánica que siguió desde sus orígenes y los detalles técnicos, la CONDUSEF meses más tarde en el mismo 2010, pone a disposición de la ciudadanía un Módulo de Atención Electrónica (MAE), como una ventanilla de atención de inconformidades a través de Internet que permitía a los usuarios, a la CONDUSEF y a las Instituciones Financieras, interactuar electrónicamente en búsqueda de soluciones.⁹⁸

⁹⁸ El trámite es similar al proceso personal de atención que realiza la Comisión, pero tiene la ventaja principal de que el usuario puede hacerlo desde la comodidad de su hogar, trabajo o cualquier lugar donde tenga acceso a internet. La operación general es la siguiente:

1. El Usuario registra su inconformidad por Internet en el MAE de la CONDUSEF.
2. La CONDUSEF concentra el registro y lo envía electrónicamente a la Institución Financiera.
3. La Institución Financiera recibe el asunto e inicia el análisis para emitir respuesta.
4. La CONDUSEF recibe electrónicamente la respuesta de la Institución Financiera y la comunica

En este sentido, se puede advertir que CONCILIANET trascendió más allá de la propia PROFECO, toda vez que CONDUSEF pretendió implementar una herramienta igual dentro de su competencia, sin embargo, desgraciadamente el portal de Internet de CONDUSEF no logró posicionarse dentro de los usuarios de servicios financieros, por lo que el 12 de febrero de 2014 quedó inhabilitado el registro de asuntos a través del MAE, y se le informó al ciudadano que a partir de esa fecha era necesario acudir a las delegaciones.⁹⁹

Al respecto, vale la pena agregar que no obstante que ambas entidades guardan similitud al ser consideradas como protectoras de los ciudadanos en sus derechos de consumo y como usuarios de servicios financieros, respectivamente, para la garante de los derechos de lo usuarios de servicios financieros, le fue sumamente complicado mantener en marcha el MAE.

Por otro lado, en agosto de 2010 el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa anunció en el acto “Menos trámite y mejor regulación para impulsar la competitividad”, un paquete de 12 medidas de simplificación administrativa en diversas dependencias y entidades, que resultarían en su momento ahorros al sector productivo de hasta 20 mil millones de pesos. Lo anterior

al Usuario.

5. El Usuario recibe la respuesta por correo electrónico o la consulta directamente en el MAE. En una primera etapa, solamente los bancos Banamex, Santander y BBVA Bancomer participaron en este trámite, específicamente para asuntos de Tarjetas de Crédito y Tarjetas de Débito bajo las siguientes causas:

Banamex	Santander	BBVA Bancomer
Comunicos no reconocidos.		
Disposición no reconocida	Disposición no reconocida	
Entrega incompleta de la cantidad solicitada en cajero automático.	Entrega incompleta de la cantidad solicitada en cajero automático.	
No entrega de la cantidad solicitada	No entrega de la cantidad solicitada	
Solicitud de cancelación no atendida.	Solicitud de cancelación no atendida.	Solicitud de cancelación no atendida.

Para mayor referencia véase <http://www.condusef.gob.mx/index.php/prensa/2010/189-modulo-de-atencion-electronica-iuna-atencion-sin-filas-y-sin-papel-en-la-condusef>. (Consulta: 26 de agosto de 2014).

⁹⁹ Véase <http://portalif.condusef.gob.mx:8070/MAE/jsp/home.jsp>. (Consulta: 29 de agosto de 2014).

en el marco de la denominada “tala regulatoria”.¹⁰⁰ En este paquete de medidas, se incluyó la incorporación de la Comisión Federal de Electricidad a CONCILIANET a fin de que los consumidores presentaran sus quejas por Internet.¹⁰¹

A su vez, de acuerdo con el Informe de Labores 2010 de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), con las 12 medidas adicionales de simplificación de trámites en la Secretaría de Economía, Secretaría de Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación anunciadas por el Ejecutivo Federal el 17 de agosto de 2010, se benefició al sector empresarial mediante la eliminación de costos innecesarios en los trámites y regulaciones y el acceso a tecnología de última generación. Dentro de ello, destacó la agilidad en la presentación y resolución de quejas para los usuarios del servicio eléctrico, mediante la inclusión de la Comisión Federal de Electricidad a CONCILIANET.

Así, podemos decir que la labor y funcionamiento de CONCILIANET han sido reconocidos en la Administración Pública por COFEMER, dado que ha trascendido a otra entidad (desafortunadamente sin éxito), y a su vez considerada esta plataforma como una medida en la “tala regulatoria”. Sin embargo, cabe precisar que incluso CONCILIANET se adelantó a las medidas impuestas por esta tala en los trámites, toda vez que desde diciembre de 2008 puso en marcha el modelo de solución de quejas en línea, con lo que se ofreció desde entonces una alternativa de simplificación de trámites en beneficio del ciudadano, consolidándose como una herramienta de vanguardia y única en su especie en América Latina.

¹⁰⁰ En junio de 2010, el ex Presidente Felipe Calderón puso en marcha la denominada “tala regulatoria”, bajo la premisa de realizar una simplificación en los procesos administrativos de los diferentes sectores en las dependencias del Gobierno, bajo un proceso de simplificación de la regulación o lo que se llamó la Reforma Regulatoria Base Cero, en todas las dependencias de la Administración Pública Federal. Al respecto, en agosto del mismo año (2010), se señaló que más de 7,300 normas regulatorias quedaron eliminadas, y con la instrucción a las dependencias de abstenerse de emitir regulación en la materia.

¹⁰¹ Martínez, Fabiola, “Anuncia Calderón nueva *tala regulatoria*; la IP se ahorrará \$20 mil millones, dice”, Política, *La Jornada*, México, 18 de agosto de 2010. Véase <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/18/politica/017n1pol>. (Consulta: 24 de agosto de 2014).

De esta manera, como experiencia general en la Administración Pública debemos rescatar tres conclusiones:

- a) Al interior de PROFECO una vez concebido el CONCILIANET fue arropado institucionalmente hasta cierto punto (pero no suficiente como veremos en el siguiente apartado), toda vez que encontró eco en las unidades administrativas y en la propia Secretaría de Economía, logrando incluso crear una dirección de área con personal dedicado de lleno a la conciliación electrónica. Podríamos decir que fue oportuna la gestión del conocimiento al interior de la Procuraduría.
- b) Una entidad como CONDUSEF, a partir de la experiencia de CONCILIANET, puso en marcha un módulo de atención electrónico a través del cual el ciudadano podía interponer sus reclamaciones, sin embargo, por cuestiones propias del procedimiento, y posibles deficiencias en la implementación del proyecto, la gestión del servicio fue medianamente ejercida.
- c) Finalmente, y al exterior de PROFECO (salvo la CONDUSEF), la Administración Pública no ha replicado debidamente intentos como la innovación tecnológica vista en CONCILIANET. Lo anterior debido a dos razones: no se genera este tipo de conocimiento a través de ideas nuevas que involucren aspectos tecnológicos y de comunicaciones. Segundo, porque las autoridades encargadas de coordinar este tipo proyectos, no prestan la atención debida. Es decir, nos atreveríamos a mencionar que la gestión del conocimiento tecnológico ha sido nula. Al respecto no debemos confundir el esfuerzo actual que se realiza a través de e-Gobierno, ya que las características de esta nueva tendencia no van acompañadas del desahogo de un procedimiento, sino más bien de la consolidación de un ventanilla única a través de la cual se concentren los trámites y servicios que se puedan *digitalizar* por parte de toda la Administración Pública Federal.

De esta manera, resulta claro que la experiencia recogida por parte de PROFECO a través de la puesta en marcha de CONCILIANET, debe ser considerada por la Administración Pública Federal al menos, a efecto de implementar medidas y procedimientos parecidos, y por tanto ampliar el uso de medios electrónicos en beneficio de los ciudadanos.

No obstante lo anterior y dado que el presente trabajo procura poner al alcance del lector todos los aspectos de la conciliación en línea de CONCILIANET, es indispensable advertir las áreas de oportunidad que se encuentran derivado de su actuar, de sus recursos materiales y también humanos, ya que como cualquier buen proyecto, no solo es necesario crearlo, sino mantenerlo útil y actualizado para el ciudadano.

3.2. Áreas de oportunidad de CONCILIANET.

Todo buen proyecto debe estar acompañado de continuidad y actualizaciones constantes, y necesariamente de individuos que permitan mantener los estándares alcanzados y, a su vez, propiciar que estos se vean rebasados por los nuevos logros e innovaciones.

En este sentido, y bajo una óptica de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios que permitan otorgar al ciudadano certeza en la actuación de los conciliadores, resulta de total importancia advertir que las áreas de oportunidad que se presentan son bajo una visión de bienestar y seguridad con los que debe contar el personal para llevar a cabo las actividades de conciliación, así como de aquellos elementos físicos y tecnológicos que ello requiere.

En este sentido, si tomamos en consideración que los elementos que dan vida a CONCILIANET son los recursos materiales, recursos humanos, publicidad, y aquellos normativos, podemos señalar entonces como áreas de oportunidad en los diversos sectores, las siguientes:

Recursos materiales:

- Infraestructura.
- Tecnológicos y de comunicación.

Recursos humanos:

- Selección de personal.
- Capacitación.

Publicidad:

- Divulgación.

Normatividad:

- Modificaciones a la LFPC.
- Firma electrónica.
- Notificaciones electrónicas.

A continuación analizaremos cada una de éstas.

3.2.1. Recursos materiales.

Si bien es cierto un especialista en la materia de recursos materiales en general podría inquirir sobre la clasificación que realizamos, para efectos de este apartado, debemos señalar que los agrupamos así para abarcar en lo general los conceptos de interés para la materia que nos ocupa.

3.2.1.1. Infraestructura.

Por lo que hace a la infraestructura, en principio cabe señalar que en enero de 2011 la Dirección de CONCILIANET cambia de sede, con lo que la PROFECO procuró brindar a CONCILIANET un espacio más adecuado para sus funciones.¹⁰²

De esta manera, se implementaron instalaciones remodeladas en el segundo nivel de un edificio propio de PROFECO, consistentes básicamente en cubículos separados por una media pared para cada uno de los conciliadores, tres oficinas para supervisores y una oficina para el director; piso laminado que disminuye el ruido de las pisadas al caminar; una sala de descanso y una cocina integral con comedor.¹⁰³

De igual forma se acondicionó a esta Dirección con una pantalla de 42 pulgadas y un multifuncional para actividades de fotocopiado y escaneo; así como de dos *racks* de aire acondicionado con regulación manual.

Tomando en consideración que al tratarse de la oficina encargada de desahogar el procedimiento conciliatorio a través de medios electrónicos, se sobrentiende que CONCILIANET debiera contar con una infraestructura *ad hoc* para ello. Y que pareciera hasta el momento alcanzado.

Sin embargo, debemos ir más allá; toda vez que partimos de un escenario adecuado para que el conciliador pueda llevar a cabo sus funciones, alejado de distractores y preocupaciones ajenas a sus labores, toda vez que éstas afectan de manera directa las gestiones que como mediador realiza.

¹⁰² En principio la Dirección de CONCILIANET se encontraba ubicada físicamente en la sede central de la PROFECO, esto es en Av. José Vasconcelos No. 208, Colonia Condesa de la Delegación Cuauhtémoc, en el Distrito Federal, sin embargo y con la intención de concentrar las áreas de atención a distancia, en enero de 2011 es trasladada dicha unidad administrativa junto con la Dirección de Asesoría e Información a las oficinas que al día de hoy ocupan en Toltecas 23, esq. calle 10, Colonia San Pedro de los Pinos, también en el Distrito Federal.

¹⁰³ La sala de descanso y comedor son áreas comunes con la Dirección de Asesoría e Información.

Así, en primer lugar se debe tomar en consideración que los cubículos de los conciliadores son pequeños para las necesidades de cada uno. Aproximadamente de 120 cm de escritorio. En este sentido, si bien por la naturaleza del trabajo de esta área resultaría innecesario imprimir cualquier documento, vale la pena señalar que sí es indispensable contar un mínimo de espacio para colocar objetos personales, e incluso normatividad que es necesario tener de manera física.

De igual manera, con estas paredes medianas que los separan de no más de 150 cm, no permiten establecer una comunicación telefónica adecuada, toda vez que en muchas ocasiones existen diversas llamadas en curso, lo que ocasiona que se alce la voz o no se entienda lo que el consumidor o proveedor estén manifestando.

Por lo anterior, y a efecto de que el servidor público que pretenda realizar su trabajo de manera eficaz y eficiente, es que se estima conveniente acondicionar los cubículos con mayor espacio físico. Es importante destacar que la intención de ello recae en adecuar el espacio del conciliador para que pueda mantener un espacio privativo que bajo una capacitación adecuada, repercutiría en una mayor concentración en el desarrollo de sus actividades.

De igual forma, se estima conveniente que CONCILIANET cuente con una pequeña área de *lockers*, tomando en consideración que la Dirección de Área vecina cuenta con esta prestación, y que de acuerdo con esa experiencia resulta positivo ya que los servidores públicos cuentan con un lugar de privacidad para salvaguardar sus bienes de carácter personal. De contar con estos bienes muebles, incluso se podría solicitar que los teléfonos celulares se guarden ahí durante el desarrollo de sus funciones.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Esta práctica se realiza en los *call center* de diversas empresas como Telcel, Iusacell, y Aeroméxico, así como por las instituciones bancarias, por lo que su funcionalidad está probada.

Por otro lado, la mayoría del personal adscrito a esta Dirección carece de un lugar de estacionamiento, por lo que más de la mitad de los conciliadores se han visto obligados a dejar su vehículo en la calle o pagar un estacionamiento. Esta circunstancia afecta en dos vertientes: una psicológica y otra económica. En la primera, el servidor público se desconcentra de sus funciones esenciales como conciliador, toda vez que se encuentra preocupado en todo momento por el estado físico de su auto, o incluso con la posibilidad de robo parcial o total. De igual manera es económico dado que al pensionar su vehículo se advierte un menoscabo en su salario.

Al respecto advertimos otra área de oportunidad, misma que puede ser abatida tras la adecuación de espacio de estacionamiento al interior del domicilio de la sede de CONCILIANET, tomando en consideración que existe el área necesaria para ello.

Por otro lado, podemos observar que las oficinas de CONCILIANET han quedado establecidas a una distancia de aproximadamente 250 metros de la calle, con una pendiente que dificulta incluso el caminar. Se menciona lo anterior, ya que entre 2010 y 2012 al menos se registraron 2 percances o caídas¹⁰⁵ que significaron incluso otorgar incapacidades médicas a los trabajadores. Con ello, el resultado es que pierde la unidad administrativa y pierde la propia PROFECO al verse carente de un servidor público que sigue recibiendo su remuneración pero sin prestar los servicios.

Para esta situación, es conveniente que la Procuraduría tome las medidas necesarias, y para ello se sugiere construir una escalinata que resulte de utilidad desde el ingreso en la calle hasta las oficinas de la Dirección de referencia, o en su defecto colocar un barandal para los mismos efectos.

¹⁰⁵ Por lo que hace a CONCILIANET. En la Dirección de Asesoría e Información se presentaron al menos otros 2 casos similares.

Lo anteriormente expuesto toma relevancia dado que la labor de los conciliadores debe ser inmediata a favor del ciudadano, por tanto, debe contar con la infraestructura necesaria para concentrarse en sus actividades profesionales en su horario laboral y dedicada a encontrar soluciones y dirimir controversias derivadas de una relación de consumo.

3.2.1.2. Tecnológicos y de comunicación.

De igual importancia que los recursos de infraestructura que observamos como áreas de oportunidad, es preciso señalar que derivado de la Licitación Pública No. LPIM-10315004-016/2010, la PROFECO suscribió en septiembre de 2010 un contrato con la empresa CTE Consultores México, S.A. de C.V., cuyo objeto fue la “Adquisición de una solución para la implementación del Teléfono del Consumidor en Línea (TELCON)”, con una inversión de 441,249.44 dólares estadounidenses, esto es, 5,731,830,23 de pesos mexicanos.¹⁰⁶

Dentro de los alcances de este contrato, se previó el equipamiento de la Dirección de CONCILIANET. De esta manera el proveedor Avaya junto con su *businesspartner* CTE México, reestructuró el Centro de Contacto de la PROFECO, e integró de forma transparente los canales de voz, *mail* y *chat* con el CRM¹⁰⁷ existente.¹⁰⁸

El principal objetivo de este proyecto fue extender las plataformas de atención a los ciudadanos, incluyendo el *chat*, correo electrónico y llamadas realizadas a través de

¹⁰⁶ Portal de Obligaciones de Transparencia, http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/consultarContrato.do?method=consultaContrato&id.idContrato=LPIM_10315004-016/2010&_idDependencia=10315. (Consulta: 20 de agosto de 2014).

¹⁰⁷ Customer relationship management. Se refiere al sistema que administra un *almacén de datos* con la información de la gestión de ventas y de los clientes de la empresa. Véase <http://www.tress.com.mx/boletin/noviembre2002/crm.html>. (Consulta 04 de septiembre de 2014).

¹⁰⁸ Avaya, Profeco. Avaya acerca a los consumidores, <http://www.avaya.com/mx/resource/assets/casestudies/Profeco.pdf>. (Consulta 01 de septiembre de 2014).

internet, todas ellas consolidadas en una misma infraestructura que, interconectada, agilizará el proceso de atención de sus requerimientos a la institución.

De esta manera se implantaron *switches* Avaya NES 4526, con la finalidad de proporcionar a la infraestructura la confiabilidad, la seguridad, el desempeño y la calidad que precisaba la red de PROFECO. El corazón del proyecto lo constituyó *Avaya AURA Communication Manager*, que proporciona el servicio de telefonía IP redundante a todo el edificio, así como la comunicación mediante la red *ONE* con el equipo *TDM* existente en las oficinas centrales.¹⁰⁹

De igual forma, con esta solución se posibilitó la obtención de reportes de la operación con *Avaya Call Management System*, tanto históricos como en tiempo real.

Por otro lado, se incorporó *Avaya Voice Portal* para ayudar a los asesores de PROFECO al hacerse cargo de muchas de las llamadas cotidianas. Por su parte, mediante *Avaya WFO* se buscó una mejora continua del centro de contacto a través del monitoreo, grabación y evaluación de las llamadas y pantallas para los agentes en servicio.

Como parte de este proyecto, se desarrolló un micrositio que integra el registro de contratos de adhesión, el registro público del consumidor, la conciliación mediante medios electrónicos (CONCILIANET) y el buró comercial. Además a través de esta página se pretendió que el consumidor pudiera iniciar una sesión de *chat*, y con un solo *click* iniciar una llamada *web* IP hacia el centro de contacto.¹¹⁰ Así, a partir de enero de 2011 los consumidores tienen a su alcance las nuevas herramientas tecnológicas pues en marcha por parte de PROFECO derivado de la actualización del Teléfono del Consumidor.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

De igual forma debemos sumar a la solución implementada los equipos de cómputo con los que cuenta CONCILIANET. Al día de hoy comprenden computadoras tipo *lap top* con cámaras HD integradas y con una capacidad de 4GB de Memoria. Asimismo cada uno de los conciliadores cuenta con teléfono con capacidad de atender llamadas IP y diademas para mantener sus manos libres en el caso de atender una llamada telefónica.

Con lo anteriormente expuesto, podríamos considerar que con la solución contratada por PROFECO se dio un gran avance tecnológico concentrado en dos direcciones de área de la propia entidad.

Sin embargo, ¿estas herramientas tecnológicas son suficientes? Y sobretodo ¿se utilizan y explotan de manera correcta?

Aquí encontramos las áreas de oportunidad por lo que hace a recursos tecnológicos en CONCILIANET. A la primera pregunta, podríamos contestar de manera categórica que al día de hoy son suficientes las herramientas con las que cuenta esta área de conciliación a distancia. No obstante ello, cabe precisar que las tecnologías de la información y comunicaciones evolucionan rápidamente, por lo que los recursos tecnológicos con los que cuenta PROFECO en este momento para conciliar en línea, pueden verse rebasados si no se actualizan de manera periódica.

Las áreas de oportunidad que se presentan en este rubro corresponden a la utilización y explotación de las herramientas tecnológicas y de comunicación que utiliza hoy con CONCILIANET. Veamos por qué.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en abril de 2012, se registraron 40.9 millones de personas de seis años o más en el país usuarias de los servicios que ofrece la Internet, representando aproximadamente el 40% de esta

población, con base en el Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2012 (MODUTIH 2012), mostrando una tasa de crecimiento, TMCA, de 14.1 por ciento en el periodo 2006-2012.¹¹¹

De acuerdo con lo que nos muestra MODUTIH, el crecimiento de usuarios de la Internet ha sido acelerado:



Fuente: Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (MODUTIH).¹¹²

De este universo, el 75.6 por ciento de los cibernautas mexicanos tiene menos de 35 años, lo que significa que los jóvenes son quienes más uso hacen de la tecnología, y también los primeros que las adoptan.

Por su parte, la proporción de niños (6-11 años) que navegan en la red es de 11.5 por ciento, mostrando cada vez mayor presencia en el total de usuarios de Internet.¹¹³

¹¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet*, Aguascalientes, 17 de mayo de 2013, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/internet0.pdf>. (Consulta: 20 de julio de 2014).

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

Por lo que se refiere a los lugares de acceso, poco más de la mitad de los usuarios de Internet usan los servicios de la red desde el hogar (aproximadamente 52%), mostrando una tendencia creciente por este lugar de uso.

En cuanto al equipamiento de los hogares con tecnologías de la información y comunicaciones, se reportaron 7.9 millones de hogares con conexión a Internet; monto, que a nivel nacional, representa poco más de dos de cada 10 hogares con acceso a ese tipo de servicio. Estos números podríamos decir que distinguen los tiempos actuales de modernidad, mostrando un ritmo de crecimiento anual del 19.7 por ciento durante el periodo 2006-2012, mientras que el crecimiento de los hogares con computadora fue del 10.2 por ciento, con base en la encuesta de referencia. El correspondiente crecimiento para los hogares donde al menos uno de sus residentes dispone de un teléfono celular fue del 10.9 por ciento.¹¹⁴

Bajo este contexto, podemos advertir que México es un país que no desconoce el uso de la TIC's, y cuya presencia ha ido en aumento con el paso de los años. Luego entonces resulta imperante que el quehacer gubernamental haga de ellas un aliado en beneficio de la ciudadanía.

Sin embargo su uso implica evolución y explotación de las facilidades que las propias tecnologías nos ofrecen, circunstancias que deben ser tomadas en consideración en todo momento al momento de invertir en ellas.

¹¹⁴ *Idem.*

No obstante lo anterior, en cifras comparativas disponibles de hogares con acceso a Internet y a una computadora de algunos países latinoamericanos, México se encuentra dentro del grupo rezagado de esta región, superado por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay desde el 2010.

Retomando el punto que nos ocupa en el presente apartado, y tomando como referencia los datos expuestos, advertimos las siguientes áreas de oportunidad por lo que hace a tecnología y comunicaciones en CONCILIANET.

a) Mencionábamos anteriormente que la solución adquirida por PROFECO permite realizar diversas funciones. Dentro de ellas destaca la posibilidad de que el consumidor reciba en su teléfono celular un mensaje de texto o un correo electrónico (o ambos) que le recuerde su fecha y hora de audiencia.

Por el contrario, -y no obstante que el uso de telefonía celular representa en México más de 103.6 millones de usuarios,¹¹⁵ es decir casi una línea por cada habitante de cualquier edad en México-, a la fecha el consumidor no cuenta con esta facilidad para estar atento a su reclamación y darle el seguimiento correspondiente, toda vez que a pesar de que Avaya habilitó esta posibilidad, no se ha puesto en marcha por parte de PROFECO.

Es entendible que para remitir estos mensajes de texto sea necesario contratar la prestación del servicio con alguna empresa de telefonía, toda vez es a través de los SMS el medio para hacerlos llegar al teléfono celular del consumidor. Hasta aquí pareciera un gasto más para la PROFECO. Sin embargo, resultaría menos oneroso, toda vez que el conciliador no tendría que comunicarse vía telefónica (muchas veces con lada nacional o incluso internacional) para recordarle al ciudadano que su audiencia está por comenzar.¹¹⁶

¹¹⁵ Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de prensa No. 10/2014, "Creció 3.4 por ciento el sector telecomunicaciones durante el cuarto trimestre de 2013"*, 28 de febrero de 2014, <http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/02/COMUNICADO-ITEL-280214.pdf>. (Consulta: 14 de septiembre de 2014).

¹¹⁶ Si bien es cierto la LFPC no refiere como obligación del conciliador el buscar o llamar al consumidor, en CONCILIANET se abre esta posibilidad derivado de la intención de prestar un servicio más cercano al ciudadano.

Así, PROFECO invierte una llamada telefónica, más los minutos que destina el conciliador para establecer la comunicación, cuando a través de un SMS podría contribuir a efecto de que no se presenten ausencias en las audiencias por partes de los consumidores, independientemente de las consecuencias que se derivan por su inasistencia.

Bajo esta misma tesitura, y sin la necesidad de realizar contrato alguno, mediante la comunicación de la solución de Avaya y el CRM de PROFECO, podría establecerse el mecanismo para que el consumidor reciba en su correo electrónico la notificación o recordatorio del procedimiento conciliatorio de su interés, e incluso agregarse de manera directa en su calendario.¹¹⁷ De esta manera, el ciudadano tendría la facilidad de agendar de manera automática su audiencia de conciliación.

b) Por otro lado, referíamos también que como parte del equipo con el que cuenta CONCILIANET son los teléfonos que soportan llamadas de voz IP,¹¹⁸ sin embargo éstos no son utilizados para ello, sino únicamente para comunicación vía telefónica de punto a punto.

En razón de ello, es que se propone la habilitación de dicha funcionalidad, abriendo el ancho de banda, solo lo necesario, toda vez que al día de hoy es poca gente la que utiliza este medio de comunicación. Sin embargo, es acercarse aún más a la ciudadanía que pretenda desahogar su procedimiento conciliatorio sin necesidad de desplazarse físicamente a una oficina de gobierno. Según Forrester Research, el uso de una plataforma de comunicaciones digitales y sistemas de voz IP en lugar

¹¹⁷ Para ello, es necesario montar en alguna plataforma el sistema de agenda, como puede ser Google, quien cuenta incluso con herramientas gratuitas que pueden ser de utilidad.

¹¹⁸ VoIP proviene del inglés Voice Over Internet Protocol, que significa "voz sobre un protocolo de internet". Básicamente VoIP es un método por el cual tomando señales de audio analógicas del tipo de las que se escuchan cuando uno habla por teléfono se las transforma en datos digitales que pueden ser transmitidos a través de internet hacia una dirección IP determinada. Véase <http://www.telefoniavozip.com/>. (Consulta 08 de septiembre de 2014).

de teléfonos tradicionales implica que, de una inversión de 100 dólares se genera un ahorro en tiempo y un aumento en la productividad equivalente a 773 dólares.¹¹⁹

De acuerdo con Bernardo García, vicepresidente de Mercado de Negocio Pequeño de Alestra, su servicio Masternet "...ofrece características que solamente un conmutador les podría dar en una base de 1,000 pesos mensuales; con eso, la empresa puede colocar varias líneas, que vienen dotadas de servicios que le permiten registrar en la computadora las llamadas recibidas, incluso con una grabación de los mensajes de voz".¹²⁰

No es óbice señalar que proveedores de servicios ya ponen al alcance del usuario, incluso de manera gratuita este tipo de comunicación, el más comercial a la fecha es *Line* como comunicación multiplataforma, voz IP y acceso desde ordenador, bajo el esquema *free call*, en donde el usuario únicamente paga su servicio de datos con su proveedor.

c) Un tercer rubro dentro de estas razones, es la que corresponde al uso de programas que permiten establecer comunicación de voz y video en tiempo real, así como a las aplicaciones que posibilitan comunicarse a través de redes sociales. En principio nos referimos a herramientas que únicamente requieren una cámara web y micrófono -como los que la mayoría de las computadoras ya traen integrados-, y bajar el ejecutable o la aplicación.

Herramientas como *Skype*, *Bluejeans*, *Hangout*, entre otras, permiten establecer comunicación entre dos o más personas con el uso de Internet. Para el caso de CONCILIANET, actualmente se utiliza un *chat* como sala de audiencia, por lo que surge la propuesta de que éstas diligencias se desahoguen mediante videoconferencias con el uso de la red. Con ello, las partes y el conciliador podrían

¹¹⁹ Véase <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/06/15/llamada-en-espera>.

¹²⁰ *Ídem*.

entenderse de una manera más “cercana” a través de una pantalla o monitor; y a su vez se reduciría el costo por concepto de larga distancia en los casos que es necesario establecer comunicación vía telefónica.

Es preciso señalar que estos programas pueden ser utilizados en su versión gratuita, y en su caso se podrían asociar con otros que permitan obtener la versión estenográfica de la videoconferencia prácticamente de inmediato. De esta manera se daría celeridad al desahogo de la audiencia al establecer comunicación *face to face* con el proveedor y consumidor, y a su vez se tendría la certeza de asentar fehacientemente en el acta de audiencia las manifestaciones vertidas por las partes.¹²¹

Por otro lado, y tomando en consideración que el 59.7 de los usuarios de la Internet en México utilizan la red para comunicarse,¹²² es que también se pueden explotar estos medios, ofreciendo alternativas de apertura entre el gobierno y el ciudadano. Es volver aliadas las redes sociales a favor de los propios usuarios, en este caso consumidores.

Al respecto, y por excelencia debemos hacer mención a la aplicación reina de las redes sociales: Facebook, quien en México tiene una presencia de 49 millones de usuarios, siendo el quinto mercado más importante para la compañía digital al tener cerca de 50 millones de usuarios.¹²³ Con este nivel de alcance, cualquier empresa tiene una oportunidad para acercarse a sus clientes, y en su caso la Administración Pública cuenta con un arma poderosa para acercarse también a los ciudadanos,

¹²¹ Programas como Audiotexto, PCTalk1E, Media Center Plus, entre otros.

¹²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet*, *op. cit.*, nota 111.

¹²³ Sánchez Onofre, Julio, “México tiene 49 millones de usuarios de Facebook”, *El Economista*, 21 de marzo de 2014, <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2014/03/20/mexico-tiene-49-millones-usuarios-facebook>. (Consulta 10 de septiembre de 2014).

pero para ello necesita redefinir su estrategia publicitaria en las redes sociales y entornos digitales que convivan con medios tradicionales como la televisión o impresos (sobre los cuales nos avocaremos más adelante).

En este sentido, se advierte que en la página de Facebook de PROFECO únicamente cuenta con 18,483 *likes*, que pueden servir de parámetro respecto a su impacto, y del cual desafortunadamente es bajo, tomando en consideración que otras instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México cuenta con más de 203 mil, o alto si lo comparamos con la CONDUSEF con menos de 8 mil.

Sin embargo, la herramienta electrónica de PROFECO que debiera ser el referente para el uso de TIC's ni siquiera advierte una cuenta de Facebook. Así, ¿de qué manera puede acercarse CONCILIANET al consumidor que hace uso de las redes?

Ahora bien, bajo el supuesto de que se contara con este medio de comunicación, se abriría la posibilidad de interponer también quejas o reclamaciones a través de esta red social, tomando en consideración que se cumplieran los requisitos de ley para dichos efectos, explotando incluso el propio medio de comunicación existente en esta aplicación a través del *chat* interno que ofrece mediante *inbox*, con lo que también se salvaguardarían los datos personales, y cuya responsabilidad de difusión recaería en el usuario.

Por otro lado, no podemos omitir a la red social de los 140 caracteres: Twitter, cuya presencia en México va en más de los 11.7 millones de usuarios.¹²⁴ Al respecto, en la cuenta oficial de PROFECO *@Profeco*, se puede observar que cuenta con 540 mil seguidores, cifra nada despreciable para una entidad pública. No obstante ello,

¹²⁴ Poder PDA, "Twitter crece en México; 11.7 Millones de usuarios", <http://www.poderpda.com/investigacion-y-desarrollo/twitter-crece-en-mexico-11-7-millones-de-usuarios/>. (Consulta: 01 de septiembre de 2014).

CONCILIANET con su cuenta @Concilianet, cuenta con tan solo 182 seguidores; pero lo más alarmante es que no haya emitido un solo *tweet*.

Sin embargo, para los efectos de este apartado, resulta dramático observar que el módulo de solución de controversias que se ha puesto en la mesa como la herramienta tecnológica de PROFECO, no cuente con la presencia necesaria para acercar la solución al ciudadano, y en su caso, poner a su alcance un medio más para la atención de sus quejas en materia de consumo.

Lo anterior, toda vez que Twitter puede ser también un aliado sin costo para recibir y atender quejas y reclamaciones, aprovechando también la herramienta de comunicación privada que la propia red social permite, siempre y cuando se cumplan los requisitos para atender la reclamación, tal y como lo hemos visto en apartados anteriores.

En adición a lo anterior, otras herramientas también pueden resultar de utilidad para estos fines, tales como *Pinterest*, *Blogger*, *Google+* e *Instagram*, entre otras, las cuales básicamente permiten las mismas características que Facebook y Twitter, solo que con menor impacto.

d) Finalmente, y no por ello menos importante resulta la necesidad urgente de crear una versión 2.0 de CONCILIANET, toda vez que la que actualmente se encuentra en uso, podría considerarse rebasada por las nuevas tendencias tecnológicas, lo que se traduce en múltiples errores al atender las reclamaciones, obligando incluso al conciliador en ocasiones a desahogar las audiencias de manera telefónica con la imposibilidad en muchas ocasiones de crear las actas o constancias propias del expediente, a efecto de garantizar que el proveedor y conciliador no tengan problemas en el ingreso a la misma, así como a la sala de *chat* para el desahogo de la audiencia.

De igual manera, en una versión nueva de CONCILIANET debe contemplarse la posibilidad de que dos o más proveedores puedan participar en las audiencias que se desahogan a través de la plataforma, para que así el conciliador tenga la posibilidad de llamar a los proveedores que estime convenientes como terceros.

En resumen, PROFECO a través de CONCILIANET cuenta al día de hoy con la posibilidad de abrir nuevas ventanas para acercarse al consumidor, y de paso ofrecer más alternativas para presentar quejas y reclamaciones a través de redes sociales. Es importante agregar que solo el 1.1 por ciento de los usuarios usan la red de Internet para interactuar con el gobierno, circunstancia que no es culpa del propio usuario, sino del gobierno que no ha tendido los puentes suficientes para acercarse junto con sus trámites y servicios utilizando las TIC's.

3.2.2. Recursos humanos.

Los recursos humanos constituyen en toda organización el factor principal e indispensable para lograr un objetivo material al momento de prestar servicios, por lo que estos recursos deben ser de calidad para lograr las metas y objetivos fijados, cualquiera que sea su naturaleza: administrativa u operativa.

Entonces no cabe la menor duda de que será muy difícil lograr un trabajo a conciencia prestado con lealtad, esmero y competencia, si no se presta especial atención en el personal de todos los niveles, incluyendo a los que realizan labores operativas o administrativas vinculadas con la finalidad o misión de la organización.

En este sentido, podríamos decir que logramos muy poco cuando las presiones o exigencias de los directivos y funcionarios no están precedidas de un clima laboral adecuado.

De esta manera, todos los individuos constituyen un alto potencial humano, por lo tanto experimentan impulsos hacia el crecimiento y desarrollo personal lo que se

facilita si se proporciona un ambiente que los apoye y a la vez le proponga u ofrezca un reto.

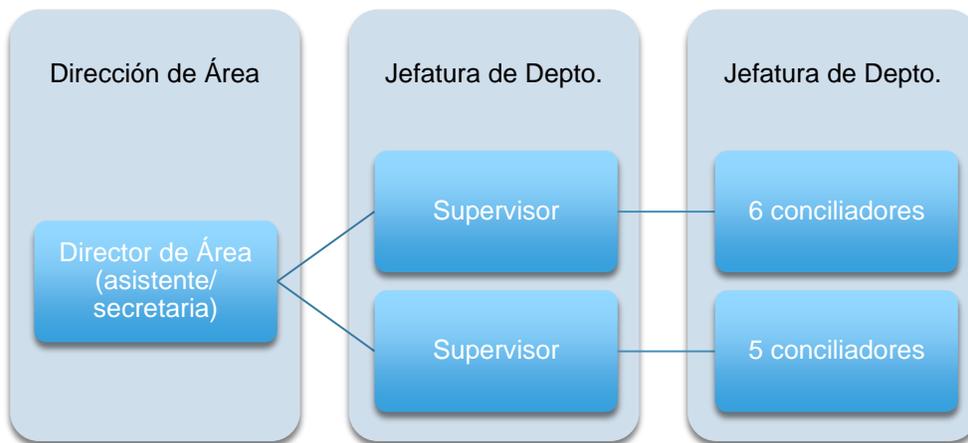
Este ambiente laboral es factible de alcanzar cuando los medios con que cuenta la persona son suficientes y adecuados para el servicio de la organización, por lo que al sentirse motivado y apreciado volcará sin condiciones todo su esfuerzo y voluntad a mejorar su desempeño identificándose con su institución y superiores, dando por ello más de lo que su puesto o cargo demanda.

De esta manera podemos observar que en toda organización, en este caso PROFECO a través de CONCILIANET, debe contar con una estructura de recursos humanos suficiente para atender debidamente la demanda ciudadana que reclama sus derechos de consumo.

De acuerdo con información oficial, al día de hoy la plantilla de recursos humanos de la Dirección de CONCILIANET se encuentra integrada por 7 conciliadores con nivel de jefatura de departamento, 2 jefes de departamento de supervisión, 1 secretaria y 1 Director de Área.¹²⁵

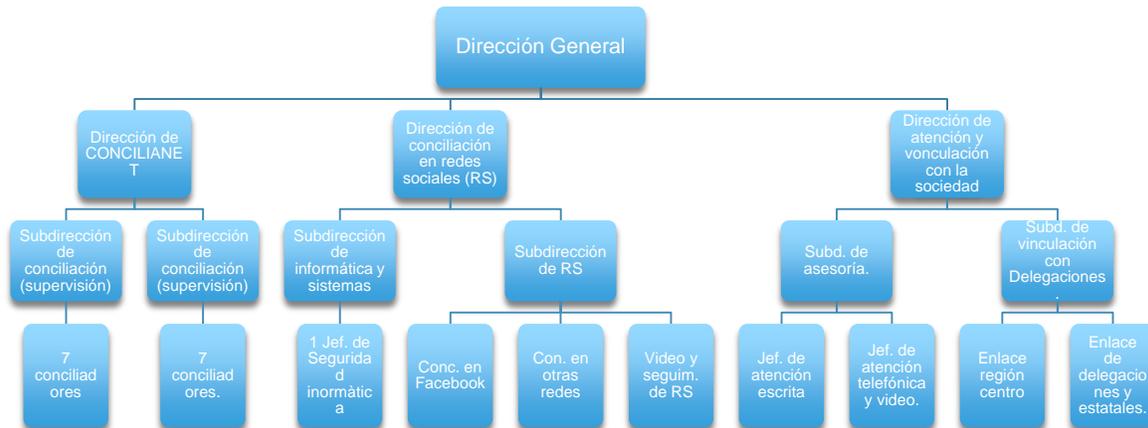
Sin embargo, actualmente se advierte que en su operación al menos son 11 conciliadores, 2 supervisores y 1 Director los que coadyuvan con las actividades de solución de controversias.

¹²⁵ Procuraduría Federal del Consumidor, *Portal de Obligaciones de Transparencia*, http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=10315. (Consulta: 12 de septiembre de 2014).



Si partimos de una debida organización como eje rector en los recursos humanos, encontramos ya una primera área de oportunidad en este rubro, misma que es susceptible de mejora con una debida proyección en las plantillas de personal. Es entendible que las necesidades de cada unidad administrativa obligan a realizar adecuaciones en las estructuras de organización, sin embargo valdría la pena que se definieran las mismas con la consecuente homologación de salarios entre los jefes de departamento.

Ahora bien, resulta de total importancia precisar que ante las nuevas necesidades que enfrenta CONCILIANET, y bajo el supuesto de que las propuestas que se realizan en el presente trabajo, la plantilla de dicha área se deberá adecuar a las demandas que el propio ciudadano haga mediante la presentación de reclamaciones, y en la consecuente atención de las mismas en el procedimiento conciliatorio, para lo probablemente se requiera una estructura como la que a continuación se propone:



En este sentido, y como se puede observar, sería necesario convertir la Dirección de CONCILIANET en una Dirección General, por lo que sería necesaria una plantilla de personal consistente en: 1 Dirección General, 3 Direcciones de Área, 6 Subdirecciones, 22 jefes de departamento y 4 asistentes administrativos al menos.

Con ello se otorgaría certeza al personal, no solo de CONCILIANET, sino de la Dirección General en su totalidad, propiciando de esta manera una esfera de seguridad al interior de dicha unidad administrativa.

Sin embargo esta certeza no debe confundirse con estabilidad permanente en la estructura, sino por el contrario, debe obedecer a los resultados que cada conciliador, supervisor, secretaria y director otorguen a favor del ciudadano, conforme a los reportes que se deriven mes con mes. Así, se considera necesario que la plantilla en su totalidad de CONCILIANET sea de personal de confianza, y sin trabajadores sindicalizados para contar con la posibilidad de cese en el supuesto de que no se cumplan las expectativas.

Por otro lado, resulta necesario precisar que el perfil de los conciliadores no debe necesariamente responder a uno jurídico, sino que resulta conveniente que exista diversidad de profesiones, abriendo la posibilidad para que carreras como economía

o incluso psicología, y lógicamente administradores públicos¹²⁶ formen parte de esta Dirección. La razón para ello es que la conciliación no es exclusiva de abogados, sino más bien para quienes tienen esta habilidad y cuentan con los conocimientos necesarios para la resolución de conflictos.

Sin embargo, lo que sí es indispensable es que cuenten con un nivel mínimo de licenciatura (titulados), a efecto de que el nivel de exigencia para los aspirantes a conciliador sea garantía de que al menos académicamente cuentan con las herramientas necesarias en metodología y lógica que se estudian a nivel universitario.

Abundando en el perfil del conciliador, es necesario que PROFECO preste atención a sus modelos de selección, al menos por lo que hace a sus conciliadores, dado que el rol de este es ayudar a las partes a analizar la controversia, así como las posibilidades y opciones de acuerdo, sin perder su condición imparcial.¹²⁷ El conciliador induce a cada una de las partes a explorar las situaciones relevantes que podrían en principio haber ignorado, dejando la resolución del conflicto a la voluntad de éstas, pero con la participación activa al ofrecer alternativas de solución de acuerdo al marco legal. Para ello debe estimular la comunicación entre las partes, aproximando posiciones y centrándolas en sus intereses reales. El objetivo del conciliador se debe focalizar en sustraer a las personas del conflicto recordando siempre que no puede imponer ninguna solución que no sea aceptada por los involucrados en el proceso.

¹²⁶ La razón por la que se estima conveniente que dentro de la plantilla se encuentre al menos un psicólogo o psicóloga es porque en momentos de tensión y estrés en el desahogo de conciliaciones es necesario que un profesional en la materia permita observar el comportamiento y coadyuve en la solución del conflicto.

¹²⁷ Si bien la naturaleza jurídica de PROFECO y la legislación de los derechos de consumo refieren que es defensa de los consumidores, la idea de conciliar debe partir de la imparcialidad bajo la premisa de justicia que refirió Ulpiano: dar a cada quien lo suyo. En este sentido, al consumidor debe otorgarse la certeza en el respeto de sus derechos, pero sin abusar del proveedor.

En este sentido, la selección de conciliadores¹²⁸ (y no solo de CONCILIANET, sino también los presenciales), debe atender algunas habilidades básicas por parte de los aspirantes a estos puestos como las capacidades de:

- a) Generar un clima de confianza.
- b) Facilitar la comunicación.
- c) Atenuar posiciones extremas.
- d) Aclarar percepciones.
- e) Empatizar con las partes.
- f) Coadyuvar en la solución de controversias.

Ahora bien, y tomando en consideración que los resultados arrojados por los conciliadores que actualmente prestan sus servicios para CONCILIANET pueden considerarse como positivos, podemos pasar a otra área de oportunidad: la capacitación constante en su favor.

Como veíamos anteriormente el perfil de conciliador no es sencillo de encontrar, por lo que si se cuenta con personal que ha respondido a las necesidades de la conciliación electrónica, lo que procede es dar forma a ese perfil. Para ello debe otorgarse la capacitación necesaria para ello, y posteriormente mantener actualizado al personal, ya que no es suficiente crear un conciliador, sino mantenerlo en forma para continuar con sus labores día con día.

Cursos de capacitación para conciliadores, de mediación y de resolución de conflictos, son ejemplos de los que pueden considerarse como esenciales para los conciliadores de CONCILIANET y en general para toda la PROFECO, sumados a actualizaciones normativas y de manejo de estrés, se vuelven esenciales para la actualización permanente que requieren sus actividades.

¹²⁸ El perfil del conciliador requiere integridad, imparcialidad, capacidad de juicio, estudio y conocimiento en la materia.

Por otro lado, recordemos que las actividades de conciliación electrónica descansan en una sala de *chat* que hace las veces de foro para el desahogo de las audiencias, por lo que existe un elemento que debiera ser un requisito indispensable para quienes aspiran a conciliador, y que en su caso debiera atenderse como un área de oportunidad importante por parte de CONCILIANET: la ortografía y redacción.

El lector seguramente se preguntará la razón por la que se presta importancia a este factor, máxime si en el perfil de conciliador se sugiere que cuente con nivel universitario. Las razones son las siguientes. Primero porque el nivel de licenciatura no garantiza que cuente con una ortografía al menos aceptable, y segundo porque al desahogarse las audiencias de manera escrita, los argumentos vertidos por parte del conciliador deben ser claros, y sin margen de error en la interpretación de los mismos.

Este elemento en la conformación del perfil del conciliador se ha dejado de lado durante mucho tiempo por parte de PROFECO, sin embargo, al menos para el caso de CONCILIANET debe convertirse en un foco rojo de atención por la importancia que reviste en la actuación del conciliador, por lo que debe invertir en cursos sobre el tema, y más aún concientizar al personal de la importancia que reviste.¹²⁹

3.2.3. Divulgación.

PROFECO cuenta con una Coordinación General de Educación y Divulgación que se encarga de fomentar una cultura de consumo por medio de la difusión y la enseñanza. Para cumplir con su objetivo, la coordinación crea productos informativos que promueven los derechos de los consumidores y los pasos del consumo inteligente y lleva a cabo acciones preventivas como la educación, la organización y la capacitación de consumidores, a través de la producción propia

¹²⁹ Al respecto, vale la pena revisar cualquier actuación de CONCILIANET del año en curso para observar las deficiencias existentes en ortografía y redacción.

de televisión, radio e internet y, desde hace más de tres décadas, con la Revista del Consumidor.¹³⁰

De esta manera podemos observar que la PROFECO tiene presencia en cuatro medios masivos de comunicación. ¿Sin embargo, esta publicidad hasta dónde ha beneficiado a CONCILIANET?

La presencia en televisión es de suma importancia para cualquier campaña de publicidad, no solo dentro del ámbito privado, sino también por lo que hace a los quehaceres gubernamentales (incluyendo los electorales); toda vez que es el medio que más impacto tiene a nivel nacional e internacional.

Al respecto, basta referir que de acuerdo con la Encuesta sobre la Penetración de Televisión Abierta en los Hogares (ENPETAH) 2012 del INEGI, en ciudades como Mexicali, Ciudad Juárez, Guadalajara, Área Metropolitana de la Ciudad de México y Monterrey, es menos del 2 por ciento el número de hogares que no cuentan con televisor, independientemente de la señal que reciban.¹³¹ De esta manera podemos advertir que la televisión es el medio de comunicación por excelencia.

Por su parte, se advierte de acuerdo con el estudio de Hábitos de Comunicación Estratégica del Gabinete de Comunicación Estratégica, que el 56.4 por ciento de la gente escucha radio, destinando incluso más de 3 horas para ello en un 26.1 por ciento.¹³²

¹³⁰ Procuraduría Federal del Consumidor, *Educación y divulgación*, http://www.profeco.gob.mx/educ_div/educ_div.asp. (Consulta: 02 de septiembre de 2014).

¹³¹ INEGI, *Encuesta sobre la Penetración de Televisión Abierta en los Hogares (ENPETAH) 2012*, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enpetah/default.aspx>. (Consulta: 05 de septiembre de 2014).

¹³² Gabinete de Comunicación Estratégica, *Hábitos de consumo de medios*, Septiembre de 2013, http://www.gabinete.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=88:habito-de-consumos-de-medios&highlight=WyJjb25zdW1vliwiZGUiLCJtZWVpb3MiLCJjb25zdW1vIGRllwiY29uc3VtbyBkZSBtZWVpb3MiLCJkZSBtZWVpb3MiXQ== (Consulta: 15 de septiembre de 2014).

En este sentido, vale la pena referir que PROFECO produce estudios de manera periódica, mismos que son transmitidos en radio y televisión a través de tiempos oficiales.¹³³

Bajo esta tesitura, y vistos los elementos de presencia de radio y televisión en el país, resulta de suma importancia poner en el contexto de la radio y televisión aunque sea en espacios breves comerciales que hagan alusión a la conciliación en línea a través de CONCILIANET, ofreciendo de esta manera al consumidor la posibilidad de que PROFECO atienda sus reclamaciones, con las ventajas que ya hemos referidos a lo largo del presente trabajo, tales como: presentación de queja desahogo del procedimiento conciliatorio sin necesidad de acudir a una delegación, así como ahorro en tiempo y dinero.

De igual forma, tanto en su versión impresa como electrónica, la Revista del Consumidor,¹³⁴ también debe convertirse en una fuente permanente de divulgación

¹³³ Los Tiempos Oficiales son los espacios con que cuenta el Estado Mexicano en las estaciones de radio y canales de televisión abierta para difundir sus mensajes a la población. Están constituidos por tiempo de Estado y tiempo fiscal.

La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía comparte la administración de dichos tiempos con el Instituto Federal Electoral: En periodos regulares (de no elecciones) RTC tiene a cargo el 88% y el IFE el 12%; en periodos electorales el Instituto administra 48 minutos de los tiempos.

Los tiempos de Estado son 30 minutos diarios de transmisión gratuita disponibles en todas las estaciones de radio y canales de televisión abierta.

Tienen fundamento legal en el Artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento expedido el 10 de octubre de 2002, con base en ellos se difunden programas de cinco y quince minutos, tales como:

- **“Revista del consumidor” (Profeco)**
- “Mundo del trabajo” (Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
- “Radiósfera” (UNAM), - “El ISSSTE tiene para ti” (ISSSTE)
- “Radio Con ciencia” (CONACYT)
- Programas permanentes de los partidos políticos (en los tiempos oficiales cuya administración está a cargo del Instituto Federal Electoral). Ahora Instituto Nacional Electoral.

¹³⁴ Con un tiraje de 70 mil ejemplares mensuales en su versión impresa.

para CONCILIANET, sugiriendo que de manera mensual se haga publicidad de la herramienta.

Por otro lado, cierto es que existen *podcast*, cápsulas y videos colgados en *Youtube*, sin embargo estos han quedado en el pasado ya que no se han actualizado, o como pueden precisar los informáticos, no se ha aplicado en un *refresh* sobre estos medios multimedia, por lo que es imperante también que PROFECO preste atención a este sector como una manera de publicitar a CONCILIANET sin costo.

En adición a lo anterior, es posible hacer uso de los medios electrónicos que no tiene costo para referir al CONCILIANET, tales como *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*, *Youtube*, etc., a través de los cuales con una campaña de difusión puede hacerse presente en la ciudadanía.

De esta manera, la sugerencia de este apartado advertida como un área de oportunidad, descansa en la posibilidad de que se ponga a la vista y al oído del ciudadano la alternativa de solución de controversias en materia de consumo a través de CONCILIANET en mensajes o comerciales a través de radio y televisión, haciendo uso de los espacios oficiales con que cuenta la PROFECO, así como en su Revista del Consumidor (impresa y electrónica) y en medios electrónicos.

3.2.4. Normatividad.

A efecto de fomentar la incorporación de las TIC´s en la sociedad mexicana en todos los ámbitos de su vida, la agenda del gobierno mexicano se ha sustentado en tres grandes objetivos desde la creación de e-México: conectividad; contenidos y servicios digitales; y por otro lado la inclusión digital, refiriéndose básicamente a garantizar el acceso universal mediante la implantación de redes de cobertura social a Internet de banda ancha en lugares públicos, facilitar el acceso a grupos vulnerables y masificar el uso de la red mediante una estrategia nacional permanente de inclusión digital.

Al respecto, como mencionábamos en el primer apartado del trabajo que nos ocupa, el gobierno digital es la estrategia para migrar a un gobierno que haya asimilado e incorporado a sus procesos la utilización de las TIC's, y con ello proceder a la digitalización y simplificación de trámites. En este caso, se insiste en que PROFECO mediante CONCILIANET se encuentra dentro del gobierno digital.

Ahora bien, con todas estas modificaciones basadas en los ejes de e-Gobierno y la agenda digital, es necesario e indispensable llevar a cabo adecuaciones normativas. Claro resulta el hecho de que desafortunadamente la vida diaria se encuentra muchos pasos delante del derecho positivo vigente, sin embargo, se deben tomar las medidas para cerrar la brecha existente entre los hechos y la normatividad aplicable, máxime si como parte de las metas para 2015 se encuentran las de que el 55 por ciento de los hogares urbanos y suburbanos cuenten con acceso a Internet con un ancho de banda de por lo menos 5Mbps, con más de 60 millones de usuarios cotidianos de computadores, contemplando la posibilidad de que 8 de cada 10 usuarios realicen regularmente transacciones de manera digital, hagan trámites o pagos de servicios públicos por Internet.¹³⁵

La tarea gubernamental es crucial en la era de las tecnologías de la información y comunicaciones; sin embargo se encuentra la oportunidad perfecta para que con la combinación de tecnología y las nuevas formas de operación, el gobierno se vuelva más efectivo, eficiente y amigable con el ciudadano. Sin embargo resulta indispensable la mejora regulatoria para eliminar trámites innecesarios que impidan la agilidad de la administración pública. De igual forma se requiere la depuración y en algunos casos la reformulación de leyes y normas para estar a la altura de la automatización o computarización de los procedimientos ya existentes en papel.

¹³⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Diagnóstico del Sector TIC en México: Conectividad e inclusión para la mejora de la productividad y el crecimiento económico*, Septiembre 2012, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/1/diagnosticosectorticenmexico_sept2012_2.pdf (Consulta 10 de septiembre de 2014).

En tal sentido, las actividades de gobierno que descansan en medios electrónicos resultan de gran importancia para la Administración Pública y por tanto se deben involucrar en la revolución tecnológica, arrastrando con sí las modificaciones al marco legal.

Ahora bien, PROFECO debe jugar un papel activo en este contexto, y para ello debe hacer uso de la herramienta electrónica que desahoga el procedimiento conciliatorio, empujando las adecuaciones legales que corresponden al uso de tecnologías.

3.2.4.1. Modificaciones a la LFPC.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley Federal de Protección al Consumidor fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 2002, y su última reforma fue en abril de 2012. En relación al procedimiento conciliatorio, podemos observar que las últimas reformas a los artículos 111 a 116 de la ley en comento, se dieron en febrero de 2004, es decir hace más de diez años.

De esta manera, se ve estático en el tiempo el marco legal aplicable, sobre todo cuando las tecnologías de la información y comunicaciones avanzan a pasos agigantados. Ciertamente es que PROFECO, aún así, logró poner en marcha la conciliación electrónica, sin embargo es necesario evolucionar su contexto legal y adecuarlo a las necesidades del día de hoy.

Bajo este escenario, es preciso realizar modificaciones a la Ley de la materia y hacer clara del procedimiento conciliatorio en línea, independiente del procedimiento personal, o en su defecto hacer alusión al mismo, pero modificando los siguientes numerales:

Artículo	Texto vigente	Propuesta
100	Las reclamaciones podrán desahogarse a elección del reclamante, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el del domicilio del reclamante, en el del proveedor, o en cualquier otro que se justifique, tal como el del lugar donde el consumidor desarrolla su actividad habitual o en el de su residencia.	En este artículo se refieren las modalidades de atención de las reclamaciones por parte de PROFECO, por lo que necesariamente debe agregarse de manera textual la posibilidad de desahogo a través de medios electrónicos, esto es, a través de CONCILIANET.
103	La Procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación, requiriéndole un informe por escrito relacionado con los hechos, acompañado de un extracto del mismo.	En el caso de conciliación electrónica, este término debe disminuirse dado que se realizan notificaciones electrónicas, hasta incluso 3 días como máximo. Lo relativo a notificaciones lo referiremos más adelante.
111	La Procuraduría señalará 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 sugiere agregar de manera específica que en el caso de la conciliación electrónica, la audiencia de conciliación se celebrará por lo menos 2 días después de la fecha de notificación (en lugar de 4).

	<p>La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Procuraduría o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.</p> <p>...</p>	<p>Toda vez que CONCILIANET ya es un medio alternativo de solución de quejas, es conveniente que la normatividad ya establezca de manera clara que la conciliación podrá celebrarse por medios electrónicos.</p>
112	<p>En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.</p> <p>En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por</p>	<p>Dado que a través de la conciliación electrónica se evita el desplazamiento físico de las partes, se estima conveniente que la ley reduzca de 10 a 5 días el plazo para citar a una segunda audiencia.</p> <p>De igual forma resulta conveniente reducir de 10 a 5 días el término para que consumidor justifique la inasistencia en el caso de desahogar el procedimiento en medios electrónicos.</p>

	desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismo hechos. (sic)	
114	<p>...</p> <p>El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.</p> <p>En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.</p>	<p>En el caso del dictamen, y a efecto de darle validez jurídica sin necesidad de que necesariamente la suscripción sea presencial, debe referirse de manera literal que en el caso de la conciliación a distancia, el proveedor lo suscriba mediante su firma electrónica. (Tema sobre el cual abundaremos más adelante).</p> <p>En este supuesto, también se sugiere para el caso de la conciliación electrónica la disminución de los días para citar a audiencia después de la suspensión, de 15 a máximo 10 días. Es importante señalar que en CONCILIANET las partes tienen la posibilidad de hacer manifestaciones en cualquier día y horario, ya que se encuentra</p>

		abierta una ventana de comunicación las 24 horas.
--	--	---

Elaboración propia.

3.2.4.2. La firma electrónica.

Mención aparte merece el tema de la firma electrónica, toda vez que es el elemento tecnológico más importante no solo para CONCILIANET, sino en general para la Administración Pública y Privada. Abundemos al respecto.

La Firma Electrónica Avanzada (FIEL) es el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. Así, es un archivo digital, seguro y cifrado que identifica al usuario y que posee cualidades tales como: la de ser única por signatario, es posible identificar al autor, es infalsificable, e imposible de transferir a otro documento.

La FIEL es el conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico y cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, tal y como si se tratara de una firma autógrafa. Su diseño se basa en estándares internacionales de infraestructura de claves públicas (o PKI por sus siglas en inglés: *Public Key Infrastructure*) en donde se utilizan dos claves o llaves para el envío de mensajes, a saber:

- La "*llave o clave privada*" que únicamente es conocida por el titular de la FIEL y a la que tiene acceso exclusivo, con lo que se impide que niegue después su autoría (archivo electrónico con extensión KEY) y su respectiva contraseña de acceso, que sirve para cifrar datos; y

- La "*llave o clave pública*", archivo electrónico con extensión CER) expedido por el Servicio de Administración Tributaria, que contiene la clave o llave pública del titular de la FIEL disponible en Internet para consulta de todos los usuarios de servicios electrónicos, con la que se descifran datos. En términos computacionales es imposible descifrar un mensaje utilizando una llave que no corresponda.

A partir de la publicación de la Ley de la Firma Electrónica Avanzada el 11 de enero de 2012, se dio certeza y orden a este nuevo mecanismo de autenticación que valida la personalidad del suscriptor. Dicha Ley tiene por objeto regular el uso de la firma electrónica avanzada, la expedición de los certificados digitales, los servicios relacionados con la misma y la homologación de las firmas electrónicas avanzadas reguladas por otros ordenamientos legales (artículo 1).¹³⁶

En este sentido, la ley de referencia prevé que esta firma podrá ser utilizada en documentos electrónicos y, a su vez, que éstos y los mensajes de datos que cuenten con este tipo de firma producirán los mismos efectos que los presentados con firma autógrafa y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos.

¹³⁶ En la Ley de la Firma Electrónica Avanzada, se define lo siguiente:

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Actos: las comunicaciones, trámites, servicios, actos jurídicos y administrativos, así como procedimientos administrativos en los cuales los particulares y los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, utilicen la firma electrónica avanzada;

II. Actuaciones Electrónicas: las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y, en su caso, las resoluciones administrativas definitivas que se emitan en los actos a que se refiere esta Ley que sean comunicadas por medios electrónicos; [...]

IV. Autoridad Certificadora: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los prestadores de servicios de certificación que conforme a las disposiciones jurídicas, tengan reconocida esta calidad y cuenten con la infraestructura tecnológica para la emisión, administración y registro de certificados digitales, así como para proporcionar servicios relacionados con los mismos;

...

Con base en lo anterior, PROFECO a través de CONCILIANET debe dar ese paso hacia la utilización de la firma electrónica, y no solo con la suscripción través de este medio por parte del Director, sino de los propios conciliadores, así como de los proveedores e incluso consumidores.

Para ello, es necesario se precise en la LFPC que la utilización de la FIEL sea obligatoria en principio para los servidores públicos que atiendan a la ciudadanía de manera apersonal, y específicamente en aquellos que desahogan el procedimiento conciliatorio en medios electrónicos. De igual forma, establecer la obligación normativa para el uso de firmas electrónicas por parte de los proveedores como regla general, y excepcionalmente la firma autógrafa. El cambio no es fácil y de antemano se sabe, sin embargo es imperante que la APF se sume a estas nuevas tendencias, ya que es probada su eficacia y facilidad de uso en diversas instancias. Por ejemplo:

a) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Firma Electrónica ha trascendido a la sustanciación de los procedimientos judiciales, pues se utiliza para signar las actuaciones, tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que implementó la operación, administración y funcionamiento de un Sistema de Justicia en Línea para sustanciar los juicios que son materia de su competencia.

En ese Sistema se integra el expediente electrónico que incluye todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad. En estas actuaciones, la firma

electrónica avanzada produce los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantiza la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.¹³⁷

En relación con el referido Sistema, la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal expidió el Acuerdo E/JGA/16/2011, que establece los lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del juicio en línea¹³⁸ para la sustanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas. El citado Acuerdo regula el funcionamiento y uso de dicho Sistema y se estandarizan los procedimientos internos sin afectar la autonomía jurisdiccional.

Los Magistrados, Secretarios de Acuerdos y Actuarios, están en posibilidad de firmar actuaciones del Expediente Electrónico judicial en línea que se dicten en los juicios contenciosos administrativos federales, mediante el uso de la firma electrónica avanzada (artículos 22 y 23). De este modo, el Tribunal ha implementado y habilitado el uso de la FIEL expedida por el SAT a fin de promover, sustanciar y notificar los acuerdos, resoluciones y otras actuaciones que se dictan en los juicios contencioso administrativos federales que se tramitan mediante el sistema, y que el uso de la firma electrónica avanzada vincule y responsabilice al promovente con el contenido de un documento electrónico presentado en el Tribunal mediante el sistema, de la misma forma en que la firma autógrafa lo hace respecto del documento que la contiene en un juicio tradicional (artículos 28, 29 y 30).

b) Instituto Federal Electoral (IFE), actualmente Instituto Nacional Electoral (INE).

En Sesión Extraordinaria del Consejo General del entonces denominado Instituto Federal Electoral (IFE), del 28 de octubre de 2013,¹³⁹ dicho órgano colegiado emitió

¹³⁷ Artículos 58-D y 58-F de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹³⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2011.

¹³⁹ Para conocer los Acuerdos tomados en dicha Sesión Extraordinaria, véase la página:
<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/menuitem.e811f8875df20fd417bed>

el Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Federal Electoral. En dicho Reglamento se norma lo relativo a la operación de la Firma Electrónica Avanzada (FEA) en el IFE (actualmente INE), además de que regula lo referente a su emisión, uso y revocación por parte de los órganos centrales, delegacionales y subdelegacionales de dicho Instituto, e incluso de otras autoridades certificadoras. De acuerdo con el Reglamento en mención, los usuarios que pueden utilizar la FEA para realizar actos o actuaciones electrónicas con el INE son (art. 3):

- I. Los funcionarios del Instituto, de la Rama Administrativa o miembros del Servicio Profesional Electoral, que en el ejercicio de sus atribuciones conferidas en las normas legales y reglamentarias tengan la facultad de suscribir documentos;
- II. Los usuarios externos, en los casos en que utilicen la Firma Electrónica Avanzada, en términos de este Reglamento.¹⁴⁰

Respecto a la operación de la firma electrónica en el INE, se prevé que ésta puede ser utilizada en documentos electrónicos y, en su caso, en mensajes de datos, en aquellos actos o actuaciones electrónicas que se realicen a través de los sistemas y servicios informáticos, sujetos al uso de la firma electrónica conforme a los lineamientos específicos que se emitan para cada caso. De esta manera, se establece que dicho organismo autónomo constitucional es quien define en qué actos o actuaciones electrónicas gestionadas por él o ante él, se puede utilizar para garantizar la autoría e integridad de los documentos electrónicos o mensajes de datos y dar certeza que han sido emitidos por el firmante.

910d08600a0-id-b6d3d4b4598ba310VgnVCM1000000c68000aRCRD/. (Consulta: 07 de septiembre de 2014).

¹⁴⁰ Cabe mencionar que los usuarios externos son los particulares ya sean personas físicas o personas jurídico colectivas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como los partidos políticos, que soliciten a la autoridad certificadora del INE la Firma Electrónica Avanzada, previo cumplimiento de los requisitos que se establecen en el presente Reglamento. Esto se basa en el art. 2, frac. XXII de dicho Reglamento.

c) Poder Judicial de la Federación.

En los Acuerdos Generales de 2013 y 2014 suscritos entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), relativos a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico se aborda el procedimiento a seguir para la creación, otorgamiento, uso, obtención, renovación y revocación de la FIREL que incluye soporte técnico características y áreas involucradas.

Cabe precisar que en los Acuerdos referidos no se encontró mención sobre el procedimiento técnico, jurídico o administrativo que se siguió para implementar la operación de la firma electrónica, ni sobre los requerimientos necesarios para ponerlo en marcha. A lo sumo, se advierten las bases generales y requisitos necesarios para la creación, otorgamiento y uso de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL).

En relación con el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, se advierte que **la** SCJN, el TEPJF y el CJF emitieron las disposiciones generales que sentaron las bases para el uso más eficaz y eficiente de las tecnologías de la información disponibles para el logro de los fines referidos. La Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013 contempla el uso de dichas tecnologías en la tramitación del juicio de amparo, específicamente el uso de una firma electrónica y la integración del expediente electrónico (considerando octavo).

La emisión de la regulación que establece las bases de la firma y del expediente electrónico se realiza a través del Pleno de la SCJN, la Sala Superior del TEPJF y el Pleno del CJF, siendo necesario que los sistemas informáticos de emisión de firma electrónica y expediente electrónico funcionen en todos los entes del Poder Judicial de la Federación (PJF) (considerando noveno). Así, la Firma Electrónica establecida por el PJF se constituye como un medio de ingreso al sistema

electrónico del Poder Judicial y es la opción para el envío y recepción de promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultas de acuerdos resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, y cuenta con los mismos efectos que la firma autógrafa. La regulación para dicha Firma debe ser uniforme en la SCJN y en el CJF (considerando décimo).

El objeto del Acuerdo es regular las bases para la creación, otorgamiento y uso de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), así como la integración, consulta y almacenamiento del Expediente Electrónico en los órganos administrativos y jurisdiccionales del PJJ (artículo 1). Así, la FIREL es el instrumento a través del cual se ingresa al Sistema Electrónico para presentar medios de impugnación (demandas), enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados, la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa (artículo 3).

Para tener acceso a la FIREL se debe contar con un certificado digital, el cual goza de una vigencia de tres años y para su obtención se debe realizar una solicitud mediante el portal del Sistema Electrónico y llenar un formulario (artículo 4, fracciones a, b, c y d). Todas las demandas, promociones, recursos y cualquier escrito u oficio que envíen las partes en un juicio de amparo o en un diverso juicio de la competencia de los órganos del PJJ deben ir firmados mediante el uso de la FIREL (artículo 5).

Los certificados digitales expedidos por las Unidades de Certificación, son el equivalente electrónico tanto de un documento de identidad como de una firma autógrafa que permite la identificación del usuario o del autor del documento en los sistemas electrónicos del PJJ (artículo 10). La Unidad es responsable de adoptar

medidas para que en los módulos del Sistema Electrónico únicamente se puedan ingresar o consultar documentos mediante el uso de los certificados digitales de firma electrónica emitidos por las Unidades de Certificación así como de los emitidos por un órgano del Estado con el cual el PJJ, a través de la Unidad, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en la legislación aplicable (artículo 11).

Las Direcciones Generales de Tecnologías de la Información o sus equivalentes de cada órgano del PJJ son las encargadas de dotar los insumos tecnológicos, necesarios para la digitalización de las constancias que integran el expediente impreso, así como de la obtención del certificado digital (artículo 14).

Por otro lado el Acuerdo General de Administración II/2014, regula el uso de la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, el 19 de junio de 2014 la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas aprobó las “Políticas para la obtención y uso de la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación (FIREL), así como para la operación de su infraestructura tecnológica”,¹⁴¹ documento que contiene las políticas que rigen a la Autoridad Certificadora Raíz del Poder Judicial de la Federación.

La Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas hizo del conocimiento del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN el calendario de trabajo, en el que se advierte que a partir del primero de septiembre de dos mil catorce se iniciará con la dotación de los certificados digitales de la FIREL a los servidores públicos adscritos a los diversos órganos del PJJ y, a partir del diecisiete del mismo mes y año a los justiciables (considerando octavo). Una vez

¹⁴¹ Las políticas pueden ser consultadas en su versión caché, en la siguiente liga electrónica: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GtA_WNUbtB8J:www.pjf.gob.mx/Docs/Políticas%20Firel%20con%20rubricas%20y%20firmas.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk. O bien en: <http://www.pjf.gob.mx/Docs/Políticas%20Firel%20con%20rubricas%20y%20firmas.pdf>

emitidas las Políticas, es conveniente emitir la regulación que rija la emisión de los certificados digitales de la FIREL, precisando cuáles son los órganos de apoyo jurisdiccional y administrativos que participarán, en el ámbito de su competencia, en el otorgamiento, renovación y revocación de dichos certificados digitales, emitidos por la Unidad de Certificación de este Alto Tribunal (considerando noveno).

Como se puede observar, el uso de la firma electrónica al día de hoy ya no es una cuestión que se advierta como del futuro, sino que ya es parte de nuestro presente, razón por la cual la legislación debe contemplarla de manera clara, más aún cuando se trata de herramientas que tienen las características de tecnológicas como lo es CONCILIANET, y en consecuencia deben adecuarse los marcos normativos, en este caso la LFPC.

3.2.4.3. La notificación electrónica.

Finalmente, y como referíamos al hacer alusión a la necesaria modificación al artículo 104 de la ley de la materia, resulta la necesaria actualización en el tema de las notificaciones.

Si bien es cierto que dicho artículo contempla la posibilidad de realizar notificaciones por otros medios que no sean necesariamente personales,¹⁴² se advierte que al día de hoy es necesaria la suscripción de un convenio con PROFECO para adherirse a la conciliación en línea, en donde el proveedor manifiesta su voluntad de que las notificaciones, aún las de carácter personal, se le realicen mediante correo electrónico, mientras que el consumidor al aceptar los términos y condiciones de CONCILIANET hace lo propio.

¹⁴² Artículo 103.-

... Tratándose de actos distintos a los señalados con anterioridad, las notificaciones podrán efectuarse por estrados, previo aviso al destinatario, quien podrá oponerse a este hecho, así como por correo con acuse de recibo o por mensajería; también podrán efectuarse por telegrama, fax, vía electrónica u otro medio similar previa aceptación por escrito del interesado.

...

En razón de lo anterior, es que es indispensable que la LFPC se modifique para incorporar como una obligación para el proveedor el señalar un correo electrónico al que se puedan realizar todo tipo de notificaciones, aún las de carácter personal. En el caso de que se estableciera esta obligación, se abatiría un grave problema que tiene no solo PROFECO, sino en general la Administración Pública Federal para realizar notificaciones.

Es probable que se cuestione esta sugerencia bajo el argumento de que no todo proveedor tendría un correo electrónico para señalar como domicilio para realizar notificaciones, pero bastaría realizar una breve guía para obtener dicha dirección electrónica para evitar la excusa para ello; es decir, no hay argumento que se pueda hacer valer en contra de la obligación para señalar un correo electrónico para recibir notificaciones, dejando esta opción *a contrario sensu* de como se establece actualmente en la legislación, esto es como regla general, y como excepción la notificación personal.

De esta manera, hemos expuesto aquellas áreas que consideramos como de especial atención por parte de PROFECO para mantener actualizado CONCILIANET, y con ello la posibilidad de ofrecer una herramienta al ciudadano eficaz, eficiente y sobreto actualizado que le permita tener a su alcance un medio alternativo de solución a sus quejas en materia de consumo en el marco del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, mismas que se resumen a continuación:

Propuesta (Infraestructura)	Mejora sustantiva
<ul style="list-style-type: none"> Adecuación de cubículos de conciliadores. 	<p>El hecho de que los servidores públicos cuenten con espacios para desarrollar sus funciones, ofrece la oportunidad de que el tiempo dedicado al trabajo sea</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y adecuar espacios. 	<p>con mayor concentración, y a su vez brinda la certeza al consumidor de que la atención que reciba sea de calidad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Colocación de <i>lockers</i> para el personal uso de la Dirección de CONCILIANET. 	<p>Con esta medida el servidor público tiene la certeza de que sus objetos personales se encuentran en lugar seguro, y a su vez se tiene la posibilidad de hacer exigible el no uso de teléfonos celulares en horario de atención a los consumidores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estacionamiento. 	<p>Tomando en consideración que existe un área suficiente para poner a disposición cajones de estacionamiento para los servidores públicos, resulta de importancia llevarlo a cabo, y así evitar que los conciliadores distraigan su atención en asuntos ajenos a sus funciones, como en la seguridad de sus vehículos.</p> <p>Aunado a lo anterior debe considerarse la seguridad del personal toda vez que al dejar sus vehículos fuera del área de PROFECO, se ven en la necesidad de desplazarse por lugares poco seguros al ingreso o salida de la jornada laboral.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Acondicionamiento del camino que sigue el personal de la entrada a sus cubículos. 	<p>La seguridad de acuerdo a las condiciones generales de trabajo es de suma importancia en la Administración Pública Federal. En razón de ello, al tomar las medidas necesarias que garanticen el acceso seguro al centro de trabajo, otorga tranquilidad a los servidores públicos, y a su vez garantiza la debida prestación del servicio, dado que</p>

	se evitan accidentes que pueden incluso ocasionar incapacidades a los funcionarios.
Propuesta (Tecnología y comunicación)	Mejora sustantiva
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de que el consumidor reciba en su teléfono celular un mensaje de texto o correo electrónico (o ambos) que le recuerde su fecha y hora de audiencia. 	<p>El consumidor cuenta con la posibilidad de que mediante su teléfono celular reciba un mensaje de texto o un correo electrónico mediante el cual se le recuerde su fecha y hora de audiencia. De esta manera se evita el ausentismo por parte del consumidor, poniendo a su alcance una herramienta que permite a PROFECO acercarse más al ciudadano.</p> <p>En este sentido, y en lugar de que se deroguen recursos públicos en llamadas locales, nacionales e incluso internacionales, con un solo mensaje de texto o correo electrónico podría mitigarse esta área de oportunidad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de llamadas de voz IP. 	<p>Con este tipo de llamadas se pone al alcance del ciudadano un medio más de comunicación que no implica gasto por parte del mismo, toda vez que se utiliza la red de Internet, teniendo incluso la posibilidad de que en lugares de internet abierto el enlace sea gratuito.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Uso de programas que permiten establecer comunicación de 	<p>Herramientas como <i>Skype</i>, <i>Bluejeans</i>, <i>Hangout</i>, entre otras, permitirían establecer comunicación en videoconferencia entre las partes que desahogan un procedimiento conciliatorio, ofreciendo incluso la</p>

<p>voz y video en tiempo real, así como a las aplicaciones que posibilitan comunicarse a través de redes sociales.</p>	<p>posibilidad de que participen dos más proveedores (una limitante al día de hoy en CONCILIANET).</p> <p>Con ello, las partes y el conciliador podrían entenderse de una manera más “cercana” a través de una pantalla o monitor; y a su vez se reduciría el costo por concepto de larga distancia en los casos que es necesario establecer comunicación vía telefónica.</p> <p>En este sentido, también debe hacerse uso de las redes sociales como <i>Facebook</i> o <i>Twitter</i>, a través de las cuales puede abrirse la posibilidad para presentar quejas, e incluso desahogar el procedimiento conciliatorio a través de sus <i>inbox</i>.</p>
<p>Propuesta Recursos humanos</p>	<p>Mejora sustantiva</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una Dirección General. 	<p>Con la reestructuración de la Dirección de CONCILIANET y su conversión a una Dirección General, PROFECO tendría la posibilidad de contar con los recursos humanos suficientes para atender al ciudadano haciendo uso de las TIC’s en su conjunto, esto es, no solo a través de la plataforma de conciliación, sino mediante redes sociales y herramientas tecnológicas de videoconferencia. Lo anterior sin olvidar una debida atención, asesoría y trabajo conjunto con las delegaciones en el país.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de perfiles distintos al 	<p>La diversidad de profesiones, incluida la de administrador público resulta indispensable, toda vez</p>

<p>jurídico a CONCILIANET (titulados necesariamente).</p>	<p>que la labor del servidor público, independientemente de contar con los conocimientos jurídicos para el desahogo del procedimiento conciliatorio, requiere de habilidades como mediador; razón por la cual el hecho de contar con perfiles distintos al jurídico permitiría enriquecer las actividades, y sobretodo conjugarlas en beneficio de la ciudadanía.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de un modelo de selección encaminado a encontrar conciliadores. 	<p>Con la selección de servidores públicos que cuenten con las habilidades de conciliador, CONCILIANET garantizaría su participación activa en la solución a la queja, ofreciendo de esta manera un servicio de calidad, eficaz y eficiente.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación constante. 	<p>Al capacitar periódicamente a sus conciliadores, CONCILIANET puede mantenerse actualizado, y sobre todo estaría en condiciones asegurar una debida prestación del servicio, no solo en el campo jurídico, sino de resolución de conflictos, control de estrés, manejo de situaciones delicadas, etc., circunstancias que en el día a día se presentan.</p> <p>Dentro de estas capacitaciones, la correspondiente a redacción y ortografía toman relevancia, dado que estos son herramientas indispensables para el conciliador al ser el mecanismo de comunicación primario con los consumidores. Así, estos elementos otorgarían mayor certeza jurídica a las partes en las actas y convenios que se celebran con motivo del desahogo de los procedimientos conciliatorios.</p>

Propuesta Divulgación	Mejora sustantiva
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor publicidad en radio y televisión, así como en la Revista del Consumidor (impresa y digital), y en Internet. 	<p>Al poner en estos medios la presencia de CONCILIANET, se ofrece al ciudadano la posibilidad de interponer sus reclamaciones a través de medios electrónicos, con lo que se publicita esta modalidad de conciliación para beneficio de los consumidores, explotando lo más posible los medios digitales que no tienen costo <i>Facebook, Twitter, Instagram, Youtube</i>, etc.</p>
Propuesta Normatividad	Mejora sustantiva
<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a la LFPC. 	<p>Con las modificaciones a la ley de la materia se busca que los términos disminuyan, y con ello se resuelva con mayor rapidez las quejas de los ciudadanos. Lo anterior ya que con el uso de medios electrónicos se agilizan tiempos de respuesta y comunicación entre las partes.</p> <p>De igual forma, establecer la obligación normativa para el uso de firmas electrónicas por parte de los proveedores como regla general, y excepcionalmente la firma autógrafa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Uso de la firma electrónica. 	<p>El uso de la firma electrónica necesariamente debe ser una obligación para CONCILIANET, por lo que tanto el conciliador como el Director de Área deben suscribir las actuaciones de esta manera. Por lo que hace al proveedor, la utilización de esta debe ser</p>

	obligatoria también, mientras que para el consumidor gradualmente debe implementarse también.
<ul style="list-style-type: none">• Notificaciones electrónicas.	Con la obligación normativa se abatiría un grave problema que tiene no solo PROFECO, sino en general la Administración Pública Federal para realizar notificaciones.

Conclusiones.

El uso de las tecnologías de la información y comunicaciones son una tendencia que se consolida ya prácticamente como una obligación en diferentes rubros de nuestro quehacer diario. De igual forma debe convertirse en una imperante para el quehacer gubernamental a través de la Administración Pública a efecto de acercarse al ciudadano ofreciendo alternativas que le permitan realizar trámites o hacer uso de los servicios de una manera que no requiera la presencia física del ciudadano.

Con esta óptica, como pudimos advertir a lo largo del presente trabajo, la PROFECO puso en marcha el módulo de solución de controversias a través de medios electrónicos denominado CONCILIANET, a través del cual el ciudadano tiene la posibilidad de interponer su reclamación y desahogar el procedimiento a través de Internet.

Bajo esta alternativa de atención a quejas, la PROFECO al día de hoy abre la posibilidad para que se presenten quejas en contra de 97 proveedores que participan en la conciliación en línea, manteniendo en promedio un porcentaje de conciliación de 95.47% desde su creación, de un total de 11,598 quejas presentadas hasta julio de 2014, mismas que se han resuelto en promedio en 30 días naturales cada una.

En términos económicos, CONCILIANET ha recuperado a favor del ciudadano más de 35 millones de pesos en menos de 6 años, lo que representa casi el 101% de recuperación.

Estos números resultan significativos para CONCILIANET y PROFECO, sin embargo es necesario que la entidad realice un balance sobre lo que se esperaba y sobre lo que se espera a futuro de esta alternativa, y a su vez retomar la experiencia adquirida para replicarla en la Administración Pública.

En este sentido, la PROFECO debe poner en el aparador administrativo y en el rubro de eficiencia de servicios la apuesta por CONCILIANET, para así hacerlo del conocimiento de las dependencias y entidades y con ello abrir la posibilidad de que se atiendan y desahoguen los procedimientos haciendo uso de las tecnologías.

La labor no es sencilla, ya que aún existe reticencia visible por parte de servidores públicos para dar el paso a la digitalización, sin embargo es indispensable que se rompa este paradigma, toda vez que la ciudadanía al día de hoy exige una mayor calidad y rapidez en los servicios, así como en la atención a sus trámites.

Aunado a lo anterior, PROFECO debe dar continuidad al papel activo que tuvo en su momento al implementar CONCILIANET, y contribuir con mejoras que se dirijan a una atención más eficaz y eficiente hacia el ciudadano haciendo uso de las propias tecnologías.

De esta manera y derivado del trabajo realizado sobre el tema, es que se estima conveniente tomar algunas medidas que permitan mantener a CONCILIANET a la vanguardia (como en su momento lo fue) y como una alternativa en crecimiento para el consumidor que pretenda hacer valer sus derechos en materia de consumo.

Así, podemos referir que resulta indispensable tomar medidas integrales en el ámbito de tecnologías y comunicaciones al interior de CONCILIANET, teniendo como base la promoción de una actualización a la plataforma de CONCILIANET, esto es, una versión 2.0 que garantice la estabilidad de la plataforma en todo momento, y a su vez se haga uso y se automaticen las herramientas con que cuenta hoy día, tales como las alertas mediante SMS y correo electrónico para recordar al ciudadano la fecha y hora de las audiencias que se refieran a su reclamación, así como poner a disposición del usuario la posibilidad de realizar llamadas voz IP con el conciliador para resolver sus dudas, e incluso las propias quejas.

De igual forma, dentro de estas medidas debe tomarse en consideración la promoción e incluso obligación del uso de la firma electrónica, así como explotar las redes sociales tanto para la atención del ciudadano en sus reclamaciones, como en la propia promoción de CONCILIANET en ellas.

Por otro lado, es conveniente que PROFECO preste atención a la infraestructura de CONCILIANET para que se brinden los elementos y medios necesarios que coloquen al servidor público en un escenario óptimo para el desarrollo de sus funciones como conciliador, otorgando espacios de trabajo adecuados para dichos efectos.

Asimismo es importante que se realice una selección minuciosa de los conciliadores que se incorporen al área, cuidando que cumplan con las características que una persona responsable del seguimiento y atención de quejas debe cumplir para ello, para así garantizar una prestación de servicios de calidad a favor del ciudadano; y a su vez establecer programas de capacitación periódicas para los servidores públicos que actualmente laboran en la unidad administrativa, misma que en su caso, podría convertirse incluso en una Dirección General.

En este contexto, resulta necesaria una adecuación normativa que se traduce en modificaciones a la LFPC, las cuales básicamente deben corresponder a la referencia clara del procedimiento conciliatorio en línea independiente del personal, o en su defecto adecuar el articulado para referir el mismo disminuyendo los términos y plazos que al día de hoy prevé la ley de la materia.

De esta manera podemos obtener un panorama general sobre la conciliación en línea como parte del quehacer público gubernamental a través de la Administración Pública que ha otorgado beneficios a la ciudadanía desde su creación, pero que necesariamente requiere mantenerse actualizada para mantener su funcionalidad,

y sobretodo estar a la par de las nuevas tendencias tecnológicas y de comunicaciones que hacen de su uso una obligación exigida por la propia sociedad.

La Administración Pública necesita separarse del anquilosamiento administrativo que permea en muchas dependencias y entidades derivado de los usos y costumbres adquiridos por el tiempo, y al igual que se dio el paso de una máquina de escribir al uso de una computadora, hoy día debemos romper esa brecha que separa las tecnologías de la realidad y dar paso a la explotación de las mismas en beneficio de la ciudadanía.

Fuentes.

Bibliografía.

Barajas Montes de Oca, Santiago y Méndez Silva, Ricardo. Concepto de “conciliación”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Bidart Campos, Germán, *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I.

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

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Metodología para el Estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública*, México, Editorial Porrúa, 1988.

Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, 2ª ed., México, INAP, 2010.

Castells, Manuel, *La era de la Información*, México, Siglo XXI Editores, 1996, Vol. I. Colombo Murúa, Patricio, *Curso de Derecho Político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.

Crespo, José Antonio, *Para entender el Estado*, México, Nostra Ediciones, 2006.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012.

Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 13 ed., Editorial Porrúa, México, 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000.

Laguna Sánchez, Gerardo A. *et. al.*, *Para entender las tecnologías de la información y las comunicaciones o el extraño caso de la chica del sombrero*, México, UAM, Unidad Iztapalapa, 2013.

Ovalle Favela, José, *Derechos de los consumidores*, México, Oxford, 2008.

Platón, *La República*, Libro IX.

Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer curso*, México, Editorial Porrúa, 2009.

Secretaría de Educación Pública, *Tecnología de información y comunicación*, 2ª ed., México, 2012.

Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2011.

Watson, Peter, *Ideas: historia intelectual de la humanidad*, España, Crítica, 2006.

Webgrafía

Avaya, *Profeco. Avaya acerca a los consumidores*, <http://www.avaya.com/mx/resource/assets/casestudies/Profeco.pdf>. (Consulta 01 de septiembre de 2014).

Banco Mundial. "¿Qué es el globalización?" <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>. (Consulta: 27 de julio de 2014).

Bautista, A. y Alba, C. (1997) "¿Qué es Tecnología Educativa?: Autores y significados", *Revista Píxel-bit*, nº 9, 4. <http://www.us.es/pixelbit/art94.htm>, (consulta: 03 de agosto de 2014).

Briceño-Guerrero, Juan Manuel, *El origen del lenguaje*, Venezuela Red de Arte, http://vereda.saber.ula.ve/jonuelbrigue/origen_lenguaje.pdf. (Consulta: 28 de junio de 2014).

Buró Comercial del PROFEC. http://burocomercial.profeco.gob.mx/BC/faces/bus_rap.jsp (Consulta: 07 de septiembre de 2014).

Cabero Almenara, Julio, *Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas*, en Belloch Ortí, Consuelo, *Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)*, <http://www.uv.es/~bellochc/pdf/pwtic1.pdf>, (consulta: 01 de agosto de 2014).

Cámara de Diputados, *De Ley Federal de Protección al Consumidor*, <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/04.html>. (Consulta: 10 de agosto de 2014).

Cicerón, Marco Tulio, *Sobre la República*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/775/2.pdf>. (Consulta: 25 de julio de 2014).

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros <http://portalif.condusef.gob.mx:8070/MAE/jsp/home.jsp>. (Consulta: 29 de agosto de 2014).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, *Informe de Pobreza en México*, <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Medicion-de-la-pobreza.aspx>. (Consulta: 02 de agosto de 2014).

CNNExpansion. <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/06/15/llamada-en-espera> (Consulta 27 de agosto de 2014).

Customer relationship management. <http://www.tress.com.mx/boletin/noviembre2002/crm.html>. (Consulta 04 de septiembre de 2014).

Gabinete de Comunicación Estratégica, *Hábitos de consumo de medios*, Septiembre de 2013, http://www.gabinete.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=88:habito-de-consumos-de-medios&highlight=WyJjb25zdW1vliwiZGUlLCJtZWVpb3MiLCJjb25zdW1vIGRllwiY29uc3VtbyBkZSBtZWVpb3MiLCJkZSBtZWVpb3MiXQ== (Consulta: 15 de septiembre de 2014).

Instituto Nacional Electoral. <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/menuitem.e811f88>

75df20fd417bed910d08600a0-id-

b6d3d4b4598ba310VgnVCM1000000c68000aRCRD/. (Consulta: 07 de septiembre de 2014).

INEGI, *Encuesta sobre la Penetración de Televisión Abierta en los Hogares (ENPETAH)* 2012,

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enpetah/default.aspx>. (Consulta: 05 de septiembre de 2014).

Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de prensa No. 10/2014, "Creció 3.4 por ciento el sector telecomunicaciones durante el cuarto trimestre de 2013"*, 28 de febrero de 2014, <http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/02/COMUNICADO-ITEL-280214.pdf>. (Consulta: 14 de septiembre de 2014).

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Diagnóstico del Sector TIC en México: Conectividad e inclusión para la mejora de la productividad y el crecimiento económico*, Septiembre 2012, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/1/diagnosticosectorticenmexico_sept2012_2.pdf (Consulta 10 de septiembre de 2014).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet*", Aguascalientes, 17 de mayo de 2013, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/internet0.pdf>. (Consulta: 20 de julio de 2014).

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Librodot, 2008, p. 2. <http://www.librodot.com> (consulta: 23 de julio de 2014).

Martínez, Fabiola, "Anuncia Calderón nueva *tala regulatoria*; la IP se ahorrará \$20 mil millones, dice", Política, *La Jornada*, México, 18 de agosto de 2010. Véase <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/18/politica/017n1pol>. (Consulta: 24 de agosto de 2014).

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/43843217.pdf>. (Consulta: 12 de julio de 2014).

Poder PDA, "Twitter crece en México; 11.7 Millones de usuarios", <http://www.poderpda.com/investigacion-y-desarrollo/twitter-crece-en-mexico-11-7-millones-de-usuarios/>. (Consulta: 01 de septiembre de 2014).

Portal de Obligaciones de Transparencia, http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/consultarContrato.do?method=consultaContrato&id.idContrato=LPIM_10315004-016/2010&_idDependencia=10315. (Consulta: 20 de agosto de 2014).

Procuraduría Federal del Consumidor, *Educación y divulgación*, http://www.profeco.gob.mx/educ_div/educ_div.asp. (Consulta: 02 de septiembre de 2014).

Procuraduría Federal del Consumidor, *Manual de Organización de la Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales*, <http://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SVV/Manuales/320-MO.pdf>. (Consulta: 7 de agosto de 2014).

Procuraduría Federal del Consumidor, *Memoria Documental: Conciliación a través de medios electrónicos Concilianet (2008 a 2012)*, http://www.profeco.gob.mx/transparencia/resol_comite/anexos_informe/MD-%20Concilianet.pdf. (Consulta: 10 de agosto de 2014).

Procuraduría Federal del Consumidor, *Portal de Obligaciones de Transparencia*, http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=10315. (Consulta: 12 de septiembre de 2014).

Procuraduría Federal del Consumidor, *Quiénes somos*, http://www.profeco.gob.mx/n_institucion/q_somos.asp. (Consulta: 15 de agosto de 2014).

Real Academia Española. Diccionario. <http://lema.rae.es/drae/?val=informaci%C3%B3n>, (consulta: 02 de junio de 2014).

Sánchez Onofre, Julio, "México tiene 49 millones de usuarios de Facebook", *El Economista*, 21 de marzo de 2014, <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2014/03/20/mexico-tiene-49-millones-usuarios-facebook>. (Consulta 10 de septiembre de 2014).

Sistema INFOMEX www.infomex.org.mx

Szlak, Gabriela, *¿Qué es ODR?*, <http://www.gabrielaszlak.com.ar/que-es-odr/>. (Consulta: 07 de agosto de 2014).

Voz IP. <http://www.telefoniavozip.com/>. (Consulta 08 de septiembre de 2014).

Hemerografía

Gil-García, José Ramón y Luna-Reyes Luis F., *“Una breve introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas”*, Revista de Administración Pública, México, Nueva Época, Volumen XLIII, núm. 2, mayo-agosto de 2008.

Normatividad

Acuerdo que establece las normas que determinan como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, a través de medios de comunicación electrónica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma: 07 de julio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. (Consulta: 30 de julio de 2014).

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación e 12 de mayo de 2006.

Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, última reforma: 09 de abril de 2014, http://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/l_ifpc_ultimo_camDip.pdf. (Consulta: 03 de agosto de 2014).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma 26 de diciembre de 2013,

http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf. (Consulta: 30 de julio de 2014).

PROFECO, Dirección General de Quejas y Conciliación, *Manual de Procedimientos de la Dirección General de Quejas y Conciliación*, 16 de diciembre de 2011, <http://www.profeco.gob.mx/juridico/Documentos/SSC/Manuales/MP-210/MP-210.pdf>. (Consulta: 20 de agosto de 2014).