



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**“ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR
INFRACCIONES A LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR”**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
FABIOLA QUEZADA HERRERA**

**ASESOR:
LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA**

AGOSTO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias Señor, por permitirme
concluir esta etapa de mi
vida con salud y Fe en ti.

Bila, para ti que eres mi ángel,
Mi más grande lección de vida,
Por tu impulso desde niña,
Tus sabios consejos me iluminan,
Tu espíritu me guía.

Gracias por tu Luz.

A ti Madre que eres lo más significativo de mi vida
Que has hecho de mí la mujer que soy ahora,
Por ser intachable y por tu incomparable nobleza,
Mi Máximo ejemplo de amor, a quien agradezco la vida.

Gracias por existir Mamá. Esto es para ti.

A mis amigos, mis compañeros de vida,
Que cerca o aun en la distancia, siempre
Dispuestos a tenderme su mano, ayudándome
A superar mis fracasos, a ustedes que me acompañan
A recorrer este camino.

Gracias por siempre.

A toda mi familia, por su apoyo y preocupación por mí,
Sus atenciones, y por desearme siempre lo mejor.

Mil gracias a todos.

A mi Universidad, por ser la mejor y más
Importante institución, orgullosa de pertenecer
a ti, Mi casa de estudios.

A mis maestros por su incansable labor, y
compartirnos sus conocimientos y
experiencias, de quienes aprendemos y por
los que somos los mejores profesionistas.

Gracias a todos.

Lic. Juan Antonio Diez Quintana,
Gracias por sus sabios consejos y sus
magníficas obras, invaluable instrumentos
de estudio para nosotros los universitarios.

A todos aquellos que se han presentado en
mi vida, de los cuales tengo lo mejor de cada
uno, y con lo que me hacen un mejor ser
humano.

Gracias.

“ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR INFRACCIONES A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR”

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.

LA SANCION

1-

14

1.1	Antecedentes de la sanción.....	1
1.2	Definición de la sanción.....	2
1.3	Elementos de la sanción.....	2
1.4	Finalidad de la imposición de sanciones.....	4
1.5	La sanción administrativa	
1.5.1	Objeto y fines de la sanción administrativa	
1.5.2	Clasificación de las sanciones administrativas	
1.6	Medios de Apremio.....	6
1.6.1	Diferencia de los medios de apremio y las sanciones	
1.7	Acto Administrativo.....	10
1.7.1	Elementos del acto administrativo	
1.7.2	Requisitos constitucionales del acto administrativo	
1.8	Facultad sancionadora de la autoridad administrativa.....	13

CAPITULO II.

LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

15-52

2.1.	Antecedentes en México de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	15
2.2	Origen de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	15
2.3	Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	18
2.4	Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	20
2.4.1	Atribuciones tradicionales	
2.4.2	Atribuciones actuales	
2.5	Estructura Orgánica de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	26
2.6	Del Consumidor.....	33
2.6.1	concepto	
2.6.2	Derechos del consumidor reconocidos por la ONU	
2.6.3	Derechos básicos previstos en la Ley de la materia	
2.7	Del Proveedor.....	35
2.7.1	Concepto	
2.7.2	Obligaciones	

2.8	Procedimientos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor....	40
2.8.1	Conciliatorio	
2.8.2	Arbitral	
2.8.3	Otros Procedimientos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor	
2.8.4	Procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor	
2.9	Resolución Administrativa que pone fin al procedimiento por Infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	50
2.9.1	Elementos	

CAPITULO III
SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL
54-77 CONSUMIDOR

3.1	Sanciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	54
3.2	Medidas precautorias previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	61
3.3	Fundamentación y motivación de las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor	62
3.4	Facultad discrecional de la Procuraduría Federal del Consumidor..... para la imposición de las sanciones	63
3.5	Criterios de individualización de sanciones	65
3.6	Medios de impugnación ordinarios.....	76
3.6.1	Recurso de Revisión Administrativo	
3.6.2	Juicio Contencioso Administrativo	
3.7	Juicio de Amparo como medio extraordinario de impugnación.....	77

BREVE RESEÑA DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
80-82
DEL CONSUMIDOR EN EL DERECHO COMPARADO

- España
- Inglaterra
- Francia
- Estados Unidos
- Brasil
- Chile
- Costa Rica

CAPITULO IV.
ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES
83-88
IMPUESTAS POR INFRACCIONES A LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR

4.1 Fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección.....	83
al Consumidor	
4.2 Análisis a los artículos 8, 14, 16, 22 y 28 constitucionales.....	83
con relación a las sanciones impuestas por la Ley Federal de	
Protección al Consumidor.	

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

INTRODUCCION

Con 32 años de experiencia en políticas de protección al consumidor, México se ubica como el pionero de América Latina en esa materia, pues fue el primero que creó una Procuraduría para la defensa de quienes pagan por un bien o un servicio.

Aunque fue hasta 1985 cuando las Naciones Unidas definieron por vez primera en su Asamblea Nacional los "Siete derechos básicos del consumidor", en México ya existía desde 1976 la Ley Federal del Consumidor.

Esa legislación enriquece los derechos sociales del pueblo mexicano, que por vez primera establece derechos para la población consumidora y crea un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo.

Así el 5 de febrero de 1976, junto con la Ley Federal de Protección al Consumidor, nacen el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Esta última como organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.

Esas instituciones se mantienen hoy como ejemplo para aquellos países que apenas despiertan a un sistema de protección al consumidor.

Sin embargo, cabe señalar que la protección al consumidor en nuestro país se ha visto seriamente limitada, en virtud de las controversias que se han originado como consecuencia de la imposición de sanciones que la Procuraduría Federal del Consumidor aplica a los proveedores que infringen la Ley de la materia, como ejemplo de ello es el caso de las gasolineras, de las cuales muchas de ellas han ocasionado severos perjuicios a la economía de la población consumidora, y que sin embargo, el sistema judicial mexicano en la mayoría de los casos les ha concedido su amparo y protección, trayendo como consecuencia la anulación de la sanción impuesta debido a la infracción cometida, quedando desamparados los derechos de los consumidores que se vieron afectados con su consumo, valga la redundancia del producto que comercializan.

De lo anterior, surge mi interés por realizar la presente investigación la cual tiene como finalidad el exponer la situación actual del derecho de protección a los consumidores en México, derivado del análisis a la Ley que la regula, comparando nuestro sistema con diferentes países tanto de América como de Europa, lo cual permite una mayor visión del atraso en el cual se encuentra nuestro país en la actualidad.

Lo anterior obedece a la falta de educación hacia el consumo inteligente de la población; derivado de campañas publicitarias engañosas y la promoción de productos y/o servicios en los que no se cumple con lo pactado en el momento de la adquisición del mismo. A lo que se agrega la entrada masiva de productos de importación con costo mucho menor a los nacionales, y los cuales en muchas ocasiones resultan de calidad pobre en su funcionalidad y duración.

Ante tales situaciones, México requiere un sistema que responda a las necesidades actuales de la población, tomando quizá como referencia las economías más fuertes del mundo, en la se otorgue una real protección a los consumidores, pero más que nada se necesita una eficiente educación al consumidor, la cual es el punto de partida para la modificación al sistema actual de protección al consumidor.

Lo anterior, sin dejar de lado la capacitación constante de quienes están facultados para determinar el rumbo de la actuación del organismo regulador de las relaciones de consumo; es decir, la Procuraduría Federal del Consumidor, en el caso específico de las sanciones, toda vez que, se ha tratado poco la materia de protección al consumidor, y aun se confunden conceptos que regula la Ley de la materia, aunado a que existe muy poca bibliografía acerca del tema.

Son muchas las necesidades a las que se enfrenta México, y pocos los modelos que propongan un nuevo marco de protección a los consumidores, por lo que, con la presente investigación tiene como finalidad el exponer algunas de las necesidades, deficiencias, y carencias en las que se encuentran los consumidores hoy en día en nuestro país.

Por lo anterior, comparto el presente trabajo con el lector, a fin de proporcionar herramientas para futuros estudios e investigaciones con las que poco a poco se llegue a una estructura eficaz que elimine la problemática que aquí se plantea.

CAPITULO I

LA SANCION

1. ANTECEDENTES DE LA SANCION

En principio, partiremos por entender el concepto de sanción desde el punto de vista empírico, ya que la experiencia ha comprobado que el hombre puede controlar su conducta por medio de la amenaza de que se le infringirá un mal en caso de que realice una conducta no deseada. Es un principio de retribuciones de males, es la reacción de la conducta contra el mal infringido, es el fundamento explicativo más originario de la humanidad que se encuentra en la base de la religión y de la filosofía natural de los griegos y en general en la conceptualización de todos los pueblos primitivos.

Ahora bien, el positivismo ve a la sanción como aquél supuesto establecido en un orden jurídico para provocar cierta conducta humana que el legislador considera deseable. Como se ha dicho, la sanción es una consecuencia de la conducta que se considera perjudicial a la sociedad, misma que de acuerdo con el orden jurídico debe ser evitada.

Asimismo la sanción en la concepción jus positivista representa una garantía y una efectividad del derecho; es decir, la sanción califica a las normas auténticas, normas que prescriben una conducta, que es condición de aplicación de la sanción. Una prescripción que además es negación de otra que figura como obligación, es decir, una norma es jurídica si la prescripción de la conducta está condicionada por la aplicación de la sanción.

“Como castigo también tiene otras caras dentro de la idea de que es un medio de control. La sanción es una técnica de control social; se usa para motivar conductas sociales (individuales o colectivas) su reglamentación y empleo está reservado a un monopolio de la clase social dentro de una comunidad económica, política y concreta”.¹

El Jus Naturalismo pretende resolver y ver “El derecho como norma, como valor y como idea.”; y asimismo utiliza un método denominado “sincretismo metodológico”², es decir, una formulación que integra elementos y métodos de diversos orígenes. Así también, el jus naturalismo tiene como tendencia teórica explicar el derecho en función de los valores que protege o de los fines que persigue: la justicia, el bien común, la seguridad jurídica, la libertad, la igualdad y otros valores.

¹ KELSEN, Hans "Teoría pura del Derecho", editorial Porrúa, México 1993

² Ídem.

“Mantener la noción del Derecho natural significa rechazar por anticipado la idea de que el derecho no es sino el imperativo, provisto de sanción, derivado de una voluntad soberana. Significa pues, alinearse contra la concepción positiva del derecho; si entendemos por tal reducción de todo derecho a la sola regla del derecho positivo de carácter estatal. Como su nombre indica el Derecho natural es un derecho que no proviene de la voluntad: sus reglas no son impuestas, sino más bien propuestas como modelo; no son mandadas, sino mostradas. Su función esencial consiste en atribuir una calificación a una acción y no en forzar la voluntad con la amenaza de una sanción, pues entonces esas reglas son positivas.”³

2. DEFINICION

La sanción es una medida correctiva establecida por el orden jurídico con el objeto de provocar una conducta humana que el legislador considera benéfica para el grupo social.

Otra definición la da Manuel Osorio que define sanción como “la consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de una norma produce en relación con el obligado”.⁴

Ahora bien; las sanciones son establecidas por el orden jurídico para provocar una conducta deseable por el legislador, *“Originalmente sólo había una especie de sanción, la penal, esto es el castigo – en el sentido estricto de la palabra – en relación con la vida, la salud, la libertad o la propiedad. El derecho más antiguo era exclusivamente penal. Más tarde se hizo un distingo por lo que toca a la sanción; además del castigo apareció una sanción civil específica, la ejecución forzada o privación coactiva de la propiedad con el propósito de establecer una reparación, es decir, una compensación por los daños causados ilegalmente.”⁵*

La sanción es controvertida entonces en una consecuencia de la conducta que se considera perjudicial a la sociedad y que, de acuerdo con las intenciones del orden jurídico, tiene que ser evitada. Esta conducta recibe el nombre de acto antijurídico; cuyo significado es el supuesto de la sanción, es decir, el acto violatorio de la norma de derecho se caracteriza como condición de la sanción; aunque esta no sea tan obvia como consecuencia no una sanción penal, sino una sanción administrativa.

Otra definición de sanción, es la establecida por Rafael I. Martínez en su libro *Derecho Administrativo*⁶, la cual se transcribe a continuación:

³ Ibidem.

⁴ OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas*, 1ª ed., Buenos Aires, Ed. Heliasta, 2004.

⁵ OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho*. Edit. Duero, 7ª ed, México, 1990.

⁶ MARTINEZ, Morales Rafael, “*Derecho Administrativo*”, Ed. Oxford, México, 2004.

Sanción. Es la consecuencia punitiva de una conducta ilícita, que está prevista en la ley de forma directa o indirecta; es un castigo impuesto mediante coacción.

3. ELEMENTOS

La sanción, es una conducta que resulta desfavorable, penosa, perjudicial o agravante para el sujeto que ha incurrido en el entuerto, es decir, que no ha cumplido el deber. La sanción jurídica supone, pues, un sujeto a cuyo cargo está, que la decide o ejecuta, y un sujeto que inmediata o mediatamente la sufre, es su víctima. Ahora bien, lo primordial es aquí el deber: sólo a un individuo obligado, sujeto a un deber, puede imputársele una conducta antijurídica, una transgresión, si no cumple tal deber; a su vez, de las muchas conductas ajenas de que un hombre puede ser víctima, sólo podrán ser tenidas por sanciones jurídicas aquellas que una norma indica como consecuencia de una transgresión imputable a ese mismo hombre. Lo que confiere su unidad a toda la estructura normativa, porque califica a una conducta de prestación, a otra de entuerto y a una tercera de sanción, es pues, el deber.

Así, tenemos que los elementos de la sanción según la Teoría de Kelsen son los siguientes:

- a) no se aplica el uso de la fuerza, se considera la colaboración.
- b) tiene por objeto privar a alguien de un bien, no se sanciona cuando se priva de un bien que no es considerado valioso.
- c) Se ejerce por una autoridad competente, es función de los jueces ejecutarla.
- d) es consecuencia de conducta, (se realiza cuando hay capacidad de omitir)

Lo dicho permite comprender hasta que punto es imposible relegar la mención del deber jurídico a una modalidad expresiva inadecuada o superflua, como la norma secundaria de Hans Kelsen. Por las mismas razones, no es acertado afirmar que toda conducta que constituya un acto de fuerza ha de ser sanción o bien transgresión, y que solamente una conducta que tenga el carácter de un empleo de la fuerza puede interpretarse como transgresión o como sanción.

La primera de las tesis referidas nos parece un error porque un acto de fuerza puede no ser transgresión y, sin embargo, no constituir tampoco una sanción si no es consecuencia, en una norma Jurídica, de una previa transgresión Tal ocurre en el caso de las llamadas medidas preventivas: la transgresión aún no ha ocurrido y, sin embargo, la persona a quien eventualmente va a afectar, puede exigir que el juez decreta ciertas medidas de seguridad, probando las fundadas razones que tiene para temer que la transgresión ocurra. Tales medidas pueden ser relativamente gravosas para el obligado que; sin embargo, hasta el momento en que las sufre aún no puede ser calificado como infractor, pues no ha faltado a su

deber y sólo se teme que lo haga. Precisamente, la ausencia de una previa conducta antijurídica es lo que permite distinguir la prevención de la sanción.

En general, creemos que hay una correlación entre deber jurídico y sanción, pero que, para establecerla correctamente, no se debe partir de la sanción, sino al revés del deber jurídico (tal conducta ha de tener una sanción). Así, podemos evitar encontrarnos en la situación de haber decidido que una determinada conducta, por figurar en la consecuencia de una norma jurídica, es "sanción", y de tener que inventar un deber jurídico para que esta calificación se justifique. Diremos que una conducta es sanción cuando afecta al individuo o al grupo a quien se imputa la transgresión del deber. Pero, a su vez, el deber sólo adquiere calidad jurídica en cuanto tiene señalada una sanción (de carácter social y no meramente moral) en suma, el deber es condición de que una conducta social pueda ser tenida por sanción jurídica, pero el señalamiento de esta sanción es lo que, confiere al deber calidad de deber jurídico.

Asimismo; Kelsen, en su Teoría General del Derecho y del Estado⁷, señala que la sanción puede ser de dos tipos, la penal y la civil; esto como lo habíamos visto en las generalidades sobre la sanción.

Ahora bien; las sanciones hoy en día no se limitan sólo a ese ámbito, como hemos visto en la concepción jus naturalista de la sanción, ésta se da según la jerarquía y ámbitos del derecho. Su naturaleza es el orden jurídico que le da vida, así las encontramos en las leyes penales, civiles, laborales, administrativas, internacionales, entre otras, su naturaleza debe estribar en los principios que se han visto.

Las sanciones pueden adoptar la forma de ser preventivas o represivas, siendo ambas una forma de castigo que impone y que dicta el orden jurídico para proteger sus intereses, medidas que son la posibilidad de imponer una conducta no deseada y a la vez la aplicación forzosa de esa conducta no deseada.

Ahora bien; es menester diferenciar la sanción a nivel general, con la sanción de carácter administrativo, puesto que se encuentra definida inclusive desde nuestro más alto ordenamiento jurídico.

4. FINALIDAD DE LA IMPOSICION DE SANCIONES

Ahora bien; el Derecho al ser un orden que establece sanciones, un orden coactivo de la conducta humana, habrá de prescribir y regular el ejercicio de la coacción. Su esencia, se traduce en una proposición en la cual se enlaza un acto coactivo como consecuencia jurídica a un determinado supuesto de hecho o condición. Ahí es donde llega la sanción y sus finalidades.

⁷ Kelsen, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", editorial Porrúa, México 1998.

Las finalidades de la sanción son de tres clases: retributiva, intimidatorio o compensatoria del daño producido por el acto ilícito. De esa forma es que decimos que por principios de toda sanción encontramos:

- a) Es un contenido de la norma jurídica.
- b) En la proposición jurídica o regla de derecho la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético.
- c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que importe al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores.
- d) En el derecho moderno la imposición de sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se concibe como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos.

5. LA SANCION ADMINISTRATIVA

Citaremos la definición de sanción administrativa que nos da Manuel Osorio, que la define como la aplicación de medios represivos, de corrección y prevención que impone una autoridad administrativa al gobernado, por las infracciones cometidas respecto de la legislación administrativa aplicable.⁸

La sanción administrativa emplea la conjunción de la sanción penal y de la sanción civil y entraña así mismo características particulares. En general; la sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa.

La sanción administrativa presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa; mismas que en nuestra legislación aplicable a la protección de los consumidores va desde un apercibimiento hasta la imposición de la sanción o bien la clausura.⁹

Por otro lado, el maestro Gabino Fraga define a la sanción administrativa *“no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”, y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello*.¹⁰

⁸ OSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, 1ª ed., Buenos Aires, Ed. Heliasta, 2004.

⁹ GARCIA GARCIA, Rodolfo. Tratado sobre derecho de protección al consumidor. Ed Porrúa, México, 2005.

¹⁰ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 41ª. Ed., México, ed. Porrúa, 2000.

La naturaleza de la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo.

Sin embargo; aún predomina la idea de castigo o de pena que se impone al infractor; es decir, prevalece el poder punitivo de la administración, considerando que lo que mueve fundamentalmente al Estado es el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece o no la cumple, cuando que verdaderamente una sanción administrativa debe orientarse a escoger la sanción que logre frenar o desaparecer las prácticas infractoras que dañan gravemente al interés colectivo.¹¹

La sanción administrativa no limita su función a la retribución, sino que además una finalidad preventiva de los actos ilícitos, la cual constituye un fin práctico relevante, el cual cumple actuando sobre el trasgresor de la norma jurídica y también sobre la colectividad por temor a la sanción, fortaleciendo el respeto a la ley.

1.5.1. OBJETO Y FINES DE LA SANCION ADMINISTRATIVA

Las sanciones administrativas constriñen las libertades del gobernado y consisten fundamentalmente en medidas pecuniarias, como la multa o los recargos fiscales; además imponen restricciones contra la libertad, como ocurre con el arresto, o bien pueden traducirse en la suspensión de derechos, por ejemplo la clausura o la suspensión del cargo.

1.5.2. CLASIFICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Sanciones Pecuniarias. Estas no impiden al sancionado cumplir con sus obligaciones de ciudadano, ni disfrutar de sus derechos constitucionales, sin embargo significan una disminución de su patrimonio. De lo anterior se desprende que, este tipo de sanción es la ideal en cuanto a que se refiere a su menor severidad, así como a los beneficios económicos que proporciona al Estado; sobre todo tratándose de infracciones cuyos actos u omisiones denotan el deseo del lucro del responsable, siempre y cuando los efectos producidos por la conducta no impliquen daño o peligro de importancia; en tal caso deberá considerarse otra sanción de mayor severidad.

Sanciones Que Implican Suspensión De Derechos. Las sanciones de privación de derechos están comprendidas también en las legislaciones administrativas; entre éstas se incluyen la suspensión del empleo por tiempo determinado, clausura, suspensión de publicidad y de comercialización de productos y de servicios.

¹¹ Ídem.

Este grupo de sanciones significa para quien tiene que cumplirlas, una aflicción mayor a la producida por las sanciones pecuniarias, por tanto deben dirigirse contra infractores de la ley cuya conducta significa mayor daño en contra del orden público.

A diferencia de las sanciones pecuniarias, las que implican privación de derechos no son divisibles ni reparables, significando también disminución en el patrimonio del sancionado. Por otra parte éstas impiden al sancionado cumplir con determinadas obligaciones contraídas con anterioridad a su ejecución.

Sanciones Que Implican Privación De Derechos. Los efectos que éstas producen sólo deben imponerse en los casos donde la naturaleza de las acciones sea considerada de mayor importancia, y sobre todo en situaciones en las cuales se considera que una sanción más leve no produciría efectos reformadores en el infractor.

Sanciones Contra La Libertad. Esta sanción consiste en la reclusión del sancionado, en un establecimiento especial en el que permanece en mayor o menor tiempo privado de su libertad, apartado del régimen de vida de la sociedad.

Esta sanción consiste en arresto, debe reservarse a casos especiales. Se considera de nocivos efectos cuanto crea resentimiento en el sujeto que la sufre, no obstante constituye un adecuado medio para la reforma del responsable de la acción ilícita, además de que es la sanción más ejemplar.

6. MEDIOS DE APREMIO

El medio de apremio es una medida tomada por una autoridad con el fin de hacer cumplir otras determinaciones emitidas con anterioridad por ella misma. Están encaminados al cumplimiento de parte de los gobernados respecto de los mandatos legítimos de autoridad y pueden dirigirse tanto a las partes que intervienen dentro del procedimiento correspondiente.

Al respecto; Cipriano Gómez Lara expresa lo siguiente: "Debe entenderse por medio de apremio aquel tipo de providencia que el juez o el tribunal están en posibilidad de dictar para que otras determinaciones antes dadas, por el propio tribunal o por el propio juez, se hagan cumplir. Es decir, el medio de apremio implica que el obligado a cumplir o a observar determinada conducta en virtud de un mandamiento de tribunal, se resista sin legitimación a ello. Entonces el juez o tribunal puede emplear los diversos medios que la ley autoriza precisamente para forzar al obligado al cumplimiento de la determinación que se hubiere dictado...indudablemente que el medio de apremio es una de las formas en que el tribunal tiene potestad o el imperio precisamente para cumplir las resoluciones que ha dictado. De ahí que se derive la consecuencia evidente de que se trata de un acto de naturaleza ejecutiva; es decir el dictar medios de apremio es un ejemplo

claro y evidente de la potestad de los órganos jurisdiccionales para obligar a las partes o a terceros a que se cumplan sus determinaciones; en efecto, el destinatario de un medio de apremio puede ser, no sólo uno de los litigantes, sino también algún abogado o bien un tercero, ya sea éste, por ejemplo un perito o un testigo.”¹²

El Maestro José Ovalle Favela señala que “los medios de apremio son los instrumentos que la Ley establece para que la autoridad competente pueda hacer cumplir coactivamente sus determinaciones. “¹³

La imposición de los medios de apremio presupone los siguientes elementos: 1) una determinación fundada y motivada de la autoridad competente, que ordene a una persona específica (comparecer a una audiencia, presentar un informe, etc) 2) un apercibimiento hecho por la misma autoridad a la persona requerida consistente en la advertencia de que de no llevar a cabo la conducta ordenada, se le impondrá determinado medio de apremio previsto en la Ley de la materia, y 3) la no realización de la conducta ordenada.

Como sustento a lo anterior, se invoca la Jurisprudencia dictada por los Tribunales Colegiados de Circuito el Poder Judicial de la Federación que establece lo siguiente:

“MEDIOS DE APREMIO. SU FINALIDAD CONSISTE EN HACER CUMPLIR LAS DETERMINACIONES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, debe destacarse que los medios de apremio que regula dicho numeral, tienen como finalidad conseguir el cumplimiento de las determinaciones que dicten los Jueces, obligando a las personas a través de tales medios a que los acaten; pero para ello se requiere en primer lugar que se dé la existencia previa del apercibimiento respectivo; en segundo término que conste en forma indubitable que a quien se pretenda imponer la medida correspondiente, conozca a qué se expone en caso de desacato o resistencia a lo que ordena la autoridad judicial; y, en tercer lugar, que la persona a quien se imponga la sanción, sea la que efectivamente se haya opuesto a la diligencia u orden de que se trate y no persona distinta.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1796/97. María de Lourdes Paredes Marín de Juárez. 3 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Juan Manuel Hernández Páez.

Amparo en revisión 4906/98. Juan Zacarías Najjar y otra. 9 de diciembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: José Guadalupe Sánchez González.

Amparo en revisión 326/99. Francisco Barrera Zavala. 3 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.

Amparo en revisión 936/99. Felipe Sam Estrada. 18 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.

¹² GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 3ª ed., México, UNAM, 1996 p.334

¹³ OVALLE FABELA, José, “Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor”, 2aed. México, Ed. MC. Graw Hill, 1995.

Amparo en revisión 2336/99. Antonio Abaroa Altamirano. 14 de julio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Adalid Ambriz Landa. Secretario: Alfonso Avianeda Chávez.”

Refuerza lo anterior la Tesis sustentada por el Tercer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo 187-192, sexta parte, página 116, que a la letra establece:

“PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR MULTAS DE APREMIO. REQUISITOS. Los requisitos que establece el artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor están referidos directamente a las sanciones que se indican en el artículo 86 de la misma ley, pero **tales requisitos no deben cumplirse necesariamente cuando la Procuraduría Federal del Consumidor y las autoridades que de ella dependen impongan multas de apremio**, a que se refiere el artículo 66 fracción I, de dicho ordenamiento, **ya que la medida de apremio es un concepto distinto al concepto de “sanciones”** a que alude el mencionado artículo 86, **pues la multa de apremio impuesta al gobernado tiene su origen en la desobediencia a un mandato legítimo de las autoridades de la citada Procuraduría, y el objetivo de ese apremio es lograr coactivamente la observancia del mandato de las referidas autoridades;** por el contrario, las sanciones a que se refiere el artículo 86 son consecuencia inmediata del incumplimiento de la norma, es decir, son castigos por las infracciones a lo dispuesto en la ley administrativa de que se trata y demás disposiciones derivadas de ella, pero no es consecuencia del incumplimiento del mandato de autoridad. Por consiguiente, si el legislador claramente separó en la Ley Federal de Protección al Consumidor, por una parte, las multas impuestas como medio de apremio, a fin de que los mandatos de la autoridad administrativa sean cumplidos debidamente; y por otra, las sanciones derivadas de la infracción a las disposiciones de la misma ley y demás disposiciones derivadas de ella resulta claro concluir que siendo de naturaleza jurídica distinta una y otra multas, por voluntad del propio legislador, las reglas del artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no comprenden a las multas que como medio de apremio se indican en el artículo 66, fracción I, del propio ordenamiento legal.”

La imposición de los medios de apremio tiene como finalidad hacer cumplir coactivamente la determinación de la autoridad competente; es decir, obtener la realización de la conducta requerida; no se trata de sancionar o de castigar el incumplimiento de la persona a la que se dirige la determinación, sino de hacer efectiva ésta; por eso su regulación y las consecuencias de su imposición son distintas que las sanciones; ya que con éstas últimas se busca castigar el incumplimiento a un deber impuesto por la Ley de la materia o la infracción a ésta Ley por un particular.

Un ejemplo de lo anterior; sería si a una persona se le requiere para que realice un acto y éste no lo hace, la Procuraduría le puede imponer el medio de apremio que se le haya apercibido previamente. Pero si a pesar de la imposición de los medios de apremio la persona no ejecuta el acto, su conducta podría llegar a integrar el

tipo del delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad previsto en el artículo 178 del Código Penal, en cuyo caso la persona responsable del desacato podría hacerse merecedora de una sanción penal.

1.6.1. DIFERENCIA ENTRE MEDIOS DE APREMIO Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El Primer y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito han señalado las diferencias que existen entre los medios de apremio y las sanciones administrativas previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y han sostenido que no se pueden aplicar a los primeros los requisitos que la Ley exige para la imposición de las sanciones administrativas.

Los medios de apremio contemplados en el artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor cuyo monto máximo es de \$15,000.00 pesos y no se aplica en la imposición de éstos el criterio de la reincidencia; por ser ésta aplicable para la determinación de las sanciones administrativas; por lo que principalmente debemos distinguir la diferencia de los medios de apremio de las sanciones administrativas en que los primeros se imponen en los casos en que el proveedor no cumple con un requerimiento realizado por la autoridad, previo apercibimiento con fundamento en el artículo 25 fracción I de la Ley de la materia; y las sanciones se dictan mediante resolución administrativa dentro del procedimiento por infracciones a la ley.

MULTA. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR COMO MEDIDA DE APREMIO, NO SATISFACE EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, YA QUE SU IMPOSICIÓN DERIVA DEL DESACATO A UN MANDATO DE LA AUTORIDAD Y NO DE LA CONTRAVENCIÓN A LEYES FISCALES O ADMINISTRATIVAS. La Ley Federal de Protección al Consumidor prevé diferentes tipos de multa, así, en su artículo 25, fracción II, establece una como medida de apremio, por su parte, en el numeral 123, segundo párrafo, del citado ordenamiento dispone que cuando la Procuraduría Federal del Consumidor detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas, determinará las sanciones que procedente. En relación con este último precepto se actualiza la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos del artículo 11, fracción III, de su ley orgánica que contempla el conocimiento de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales. En esa tesitura, si la autoridad administrativa impone una multa con fundamento en el invocado artículo 25, fracción II, es claro que esta medida de apremio, aún cuando su fundamento se encuentra en una norma federal, no fue fijada por contravención a las leyes fiscales o administrativas que prevé para la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el citado artículo 11, fracción III, sino como consecuencia de la desobediencia a un mandato de la autoridad, situación diferente a la contemplada en el referido numeral 123.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO

Ahora bien; partiendo del punto de que la resolución administrativa es un acto jurídico; es pertinente comenzar por definir el concepto de acto jurídico; por ello; a continuación se hará una breve reseña de los actos jurídicos.

Los actos jurídicos son aquéllos actos voluntarios lícitos que tienen por objeto establecer entre las personas relaciones jurídicas, tales como crear, modificar, transferir o extinguir obligaciones y derechos, es decir que todo acto jurídico tiene como consecuencia la producción de un efecto de Derecho.

Además de los fines de la sanción administrativa que han quedado señalados anteriormente, conforma también su naturaleza, la reforma del autor de la conducta ilícita, así como su integración debida al orden social, cuestiones que reflejan su aspecto positivo, por cuanto significa utilidad tanto por lo que hace al sujeto sancionado como por lo referente a la sociedad.

Ahora bien; las relaciones jurídicas que regulan las normas administrativas, como todas las relaciones de derecho, se caracterizan por someter a las partes al mandato legal previamente establecido en la norma, a la vez que a un sujeto determinado le otorgan la facultad para exigir el cumplimiento de la obligación. De esta manera, gobernantes y gobernados, al realizar el supuesto general previsto por el legislador, quedan sujetos por el vínculo que establece la ley.

Cuando los órganos de la Administración Pública actúan, deben sujetarse a las disposiciones legales que, además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar.

De esta manera, los gobernantes que sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza, y los gobernados, que pueden ejercer su libertad hasta el límite de la prohibición legal, quedan sujetos al mandato legal, de modo que cuando incumplen sus obligaciones producen el ilícito administrativo.

De lo anterior podemos entender por ilícito administrativo como la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que la misma prohíbe.

1.7 EL ACTO ADMINISTRATIVO

Estén diversas definiciones del concepto de acto administrativo; entro otras, mencionaré las siguientes:

Eduardo García dice: “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.

Manuel M. Diez establece: “Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”.¹⁴

Ahora bien; estableciendo una definición propia; tenemos que el Acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho; cuyas características son las siguientes:

- Es un acto jurídico
- Es de derecho público
- Lo emite la administración pública
- Es impugnabile, esto es, no posee definitividad sino cuando ha transcurrido el tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente
- Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público

Ahora bien; los actos administrativos cuentan con los siguientes elementos: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forme, motivo, finalidad y mérito. Estos elementos son agrupados en subjetivos, objetivos y teleológicos; o bien, en generadores, expresadores y ejecutores de la voluntad del órgano administrativo; o por otros, en constitutivos y modalidades, esenciales y secundarios.

1.7.1. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y SU FUNDAMENTO.

Sujeto.- Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

Autoridad.- es toda persona investida de potestad de mandato frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público.

La manifestación externa de la voluntad.- es el acto administrativo en sí; es expresar una decisión del órgano administrativo pronunciada en cualquier sentido que provoca consecuencias de derecho subjetivo.

Objeto.- es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, transmitir, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad. El objeto debe ser lícito y alcanzable, y estar contenido en lo que la ley le asigne como competencia al órgano, y dentro de lo que faculte al servidor público. El objeto es en sí el contenido del acto administrativo.

¹⁴ DIEZ, Manuel M. El acto administrativo, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

Forma.- es la manera en como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo generalmente se manifiesta por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal. En la forma escrita de exteriorizar la decisión de la administración, han de observarse ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre establecen.

Motivo.- Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones, de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el por qué del acto. La causa o motivo del acto es determinante para su eficacia, pues la falta o irregularidad de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado.

Finalidad.- Es el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

1.7.2. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DE SUS ELEMENTOS.

La Constitución Federal fija requisitos de los actos administrativos en los artículos 16 y 14, que en lo conducente prevén:

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La competencia.- Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar, la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Así el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La forma escrita.- El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica.

Fundamentación.- Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. La fundamentación se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

Motivación.- El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto. La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

Principio de legalidad.- Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

No retroactividad.- Este principio lo rige el artículo 14 Constitucional indica para la ley es aplicable a los actos administrativos. La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Ahora bien, la sanción administrativa es el acto impuesto por un órgano estatal que deriva de un evento dañoso, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma.

En ese orden de ideas; la ley otorga a los órganos que integran la Administración Pública la potestad de imponer **sanciones** y también es ella quien fija los límites de este poder que le atribuye. La potestad sancionatoria de la Administración tiene sus límites en los principios de legalidad y seguridad jurídica. La legalidad se ubica dentro de lo que la doctrina denomina “reserva de la ley” somete la actuación de la Administración dentro del orden jurídico, pero para imponer **sanciones** sólo podrá emitir actos que la ley le establece y la seguridad jurídica implica que dichas sanciones deben ser emitidas con estricto apego a los requisitos que señala la ley. Asimismo, a la discrecionalidad, es la posibilidad otorgada a la Administración de elegir entre dos o más soluciones igualmente legítimas, e incluye como límites de las mismas los principios generales de derecho, los standards de razonabilidad y la desviación, abuso o exceso de poder. Ahora bien, 2- la Administración desarrolla su actividad a través de actos jurídicos y operaciones materiales (hechos)-3- Los actos jurídicos , producen efectos por sí mismo sin necesidad de ejecución material ; en cambio los hechos son operaciones que pueden ser voluntarios o no y causar un daño a la administración ,origen de una sanción.

1.8 LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Las relaciones jurídicas que regulan las normas administrativas, como todas las relaciones de Derecho, se caracterizan por someter a las partes al mandato legal previamente establecido en la propia norma, a la vez que a un sujeto determinado le otorgan la facultad para exigir el cumplimiento de la obligación. De esta manera, gobernantes y gobernados, al realizar el supuesto general previsto por el legislador, quedan sujetos por el vínculo que establece la ley.

Cuando los Órganos de la Administración Pública actúan deben sujetarse a las disposiciones legales que además de otorgarles la competencia que les es

indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar. Por su parte los gobernados tienen reglamentada su libertad que en razón del interés público el Estado limita mediante el ejercicio de su facultad de policía.

En ese orden de ideas; los gobernantes que sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza, y los gobernados que pueden ejercer su libertad hasta el límite de la prohibición legal, quedan sujetos de diferente forma pero irremisiblemente, al mandato legal de modo que cuando incumplen sus obligaciones producen el ilícito administrativo.

Aunado a lo anterior; debemos entender por ilícito administrativo como la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe.

El ejercicio de la función administrativa considera la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración pública federal con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Entre dichas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

Cabe comentar que la facultad sancionadora de la Administración Pública ha sido materia de discusión en razón de que se ha dicho que nuestra Constitución Política no la establece en forma precisa, por lo que se ha llegado a considerar que la autoridad administrativa sólo puede castigar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Ahora bien; si se privara a la autoridad administrativa de la facultad sancionadora, quedaría limitada en su facultad para ejecutar leyes, como lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, dejando a la autoridad sin la suficiente fuerza para el desempeño de su función.

La facultad sancionadora comprende la correctiva y la disciplinaria; la primera se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados. En cambio, en la segunda facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, como son: los servidores públicos, etc.

Ahora bien; la aplicación de las sanciones administrativas, procede por la violación a la disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que ésta prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes y generalmente se sancionan por la autoridad administrativa a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula.

Es preciso señalar que toda sanción administrativa es un acto administrativo; más no todo acto administrativo es una sanción; como en seguida desarrollo más ampliamente.

En primer lugar señalaré la definición del concepto de acto jurídico entendido como la manifestación de la voluntad que produce consecuencias de derecho (crea, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones).

Ahora bien; la función administrativa realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general; por lo que, el acto administrativo es una declaración de voluntad del órgano público que produce efectos jurídicos.

CAPITULO II

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

2.1 ANTECEDENTES EN MEXICO

Antes de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los consumidores de México se encontraban desprotegidos ante las prácticas comerciales impuestas por los proveedores, por lo cual muchas veces los obligaban a la aceptación de condiciones inequitativas e inclusive a la renuncia de sus derechos.

La mayoría de las veces los consumidores se rehusaban a demandar sus derechos ante las autoridades judiciales, por lo costoso y largo de los procedimientos, quedando impunes los abusos de los proveedores.

Por lo que en los primeros años de la década de los setenta, surgió en México, como consecuencia de los cambios que se estaban viviendo, la idea de instrumentar una serie de políticas que protegieran el ejercicio del salario, evitando que las prácticas desleales del comercio afectaran los ingresos de la sociedad consumidora.

Las circunstancias ameritaban una iniciativa del Gobierno Federal que, con una actividad reguladora de la economía, respondiera a las necesidades de los grupos sociales más desprotegidos. Con este propósito se promovió la creación de la legislación respectiva y las instituciones encargadas de hacerla cumplir.

Mediante su facultad para reglamentar la oferta de bienes y servicios, el Ejecutivo Federal buscaba garantizar un equilibrio de los intereses del consumidor, con respecto al poder representado por los proveedores de bienes y servicios. Por ello en la actualidad, se enmarca la protección del consumidor dentro del derecho social.

Así, el Gobierno Federal consideró que no debería mantener su indiferencia ante las injusticias de los proveedores hacia los consumidores hasta el detrimento de los intereses de la Nación.

Por ello; el 26 de septiembre de 1975 el entonces Presidente de México, Lic. Luís Echeverría Álvarez sometió a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Asimismo propuso la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, cuyas propuestas fueron aprobadas.

2.2 ORIGEN DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Consecuentemente el 22 de diciembre de 1975 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual entró en vigor el 5 de febrero de 1976.

Asimismo, durante las últimas décadas del siglo XX, la legislación en materia de consumo y la experiencia de las instituciones mencionadas, colocaron a México a la vanguardia y más aún, como la referencia obligada para muchos países de América Latina; por lo que la modernización de la vida nacional, trajo consigo la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad.

Debemos añadir a lo anterior; que la legislación de la materia en México, no ha sido ajeno a la influencia de los acontecimientos que afectan al mundo; toda vez que las tendencias a favor de la apertura de las economías, el uso cada vez más recurrente y especializado de los medios de comunicación, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en el quehacer productivo, tienen un impacto directo sobre la vida nacional.

La naturaleza de las relaciones de intercambio expresa la compleja estructura social de México. El consumo, si bien es un acto esencial de todo ser humano, adquiere, en la práctica un número insospechado de particularidades.

Por otra parte, la perspectiva de establecer una zona de libre comercio en América del Norte, exigió la introducción de patrones y normas de eficiencia, calidad y competitividad al más alto nivel internacional.

En el fondo, la Ley Federal de Protección al Consumidor, fue la respuesta a la iniciativa presentada por diferentes sectores de la población, surgiendo así un marco jurídico que, acompañado de dos instituciones, la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, se encargaron de implementar las políticas en el ámbito de consumo en México.

Con la creación en 1975 de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, se pretendió que ambas instituciones, separadamente, atendieran una demanda social abundante y efectiva.

Dichas instituciones nacieron como organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Instituto Nacional del Consumidor realizando trabajos preventivos mediante la orientación y la información a los consumidores, para el ejercicio de sus derechos y búsqueda de condiciones más equitativas para la satisfacción de sus intereses. Por su parte, la Procuraduría, representando los intereses de la población, individual o colectivamente, frente a los proveedores de bienes y servicios, actuando principalmente una vez afectando el interés del consumidor.

Cabe señalar que desde 1975 la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, con los recursos mínimos se ocuparon de prevenir abusos en perjuicio de los consumidores, así como de sancionar las infracciones cometidas en su perjuicio por los proveedores; sin embargo atendiendo a las funciones análogas de ambas autoridades, se analizó la posibilidad de reunir las en una sola institución.

Ante este panorama; la necesidad original de contar con dos organismos para atender la necesidad de los consumidores, se convirtió a poco más de quince años de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificultaba al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población consumidora.

El Gobierno Federal decidió considerar en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, la fusión de ambas instituciones en una nueva Procuraduría Federal del Consumidor; con el propósito de perfeccionar las instancias y mecanismos que informan, orientan y protegen al consumidor, para que obtenga bienes y servicios de mayor calidad a precios justos.

Por lo que a propuesta del Dr. José Ovalle Favela al entonces Procurador Federal del Consumidor; el Lic. Alfredo Baranda García; se realizó un proyecto de una nueva ley Federal de Protección al Consumidor: en la cual habría lugar a regular entre otros; las ventas a domicilio, el telemercadeo, el comercio electrónico, los servicios de tiempo compartido, las operaciones a crédito, los sistemas de autofinanciamiento y las acciones individuales o de grupo.¹

Así, el 24 de diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Consumidor; la cual fusionó al extinto Instituto Nacional del Consumidor (INCO) en la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Las funciones de la PROFECO están orientadas a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en sus artículos y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley; por este motivo se realizaron diversas reformas a la misma.

Cabe señalar que el 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajustes al adicionársele diversas disposiciones: “se reforma la Procuraduría, se hizo necesario que las delegaciones dispusieran

¹ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 225

de facultades amplias y suficientes para dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor las atribuciones correspondientes”.⁸

Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1991, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del Estatuto Orgánico de la propia Procuraduría, respectivamente, instrumentos jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

Finalmente; cabe señalar que se condensaron diversas modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor en los años 2000, 2004, y la más reciente publicada en el año 2006.

2.3 NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor la encontramos regulada en el artículo 20 de su propia Ley, al decir que:

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y esta encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de esta y su estatuto.²

El referido artículo, establece la forma en la cual se establecerá el organismo, en el caso concreto la Procuraduría Federal del Consumidor; el que se creará con patrimonio y personalidad jurídica propios; los cuales constituyen elementos fundamentales de cualquier ente descentralizado del Gobierno Federal.

Por lo que para una mejor comprensión se transcriben diversos conceptos de lo que se entiende por personalidad y patrimonio:

² Ley Federal de Protección al Consumidor.

“Personalidad.- Der. Aptitud legal para intervenir en un negocio o para comparecer en juicio. //Der. Representación legal y bastante con que uno interviene en él...”³

“Patrimonio.- (Lat. *Patrimonum*)...//Der. Universidad constituida por el conjunto de deberes y obligaciones que corresponden a una persona, y que pueden ser apreciables en dinero.//...”⁴

“Personalidad.- Idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. //Capacidad para estar en juicio”.⁵

“Patrimonio.- Suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona. //Conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a un solo titular.”⁶

Por lo tanto, concluimos mencionando que personalidad jurídica es aquella que tiene cualquier persona o ente jurídico (persona moral), por medio del cual se encuentre sujeto a derechos y obligaciones, con referencia con los demás sujetos de derecho.

Y por patrimonio, diremos que es el conjunto de bienes que posee una persona, ya sea física o moral, y que los mismos se constituyen en los derechos y las obligaciones que posee el mismo.

De igual manera; el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos señala lo que se entenderá por un Organismo Descentralizado, al manifestar que:

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”⁷

Del análisis del artículo anterior; se desprende que la Procuraduría Federal del Consumidor entra dentro de estos organismos descentralizados, siendo necesario aclarar que: “es pertinente precisar la naturaleza jurídica del órgano de representación social de la población consumidora, a la que se denomina Procuraduría Federal del Consumidor, se le asigna el carácter de organismo descentralizado de servicio social y, para evitar cualquier posible confusión o interpretación distorsionada señala expresamente que tiene facultades de autoridad”⁸, siendo este el primer punto y posiblemente el mas importante a

³ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁴ Ídem

⁵ Ibidem

⁶ Ídem

⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁸ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 225

efecto de desmenuzar la naturaleza jurídica de cualquier organismo dentro de la estructura de los estados.

En síntesis; la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado del Estado que desde hace más de 25 años presta múltiples servicios a la población consumidora. Entre sus principales misiones es la de procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores. Dicho organismo protege y promueve el respeto a los derechos de los consumidores; sin embargo; la mejor defensa es la que puede ejercer el propio consumidor, si cuenta con información oportuna y suficiente sobre la mejor forma de comprar o contratar servicios. Por eso la Procuraduría Federal del Consumidor trata de orientar, asesorar y educar a la población en general a fin de prevenir abusos, mejorar los hábitos de consumo y fomentar una cultura de consumo crítica, consciente y responsable.

Ahora bien; para el Maestro José Ovalle Favela; las características de la Procuraduría Federal del Consumidor, en cuanto a organismo descentralizado, son las siguientes:

- 1.- Tienen personalidad jurídica diversa de la administración central.
- 2.- Posee un patrimonio propio, que se integra en los términos previstos en el artículo de la ley.
- 3.- Tiene funciones de autoridad administrativa, ya que puede emitir actos unilaterales, imperativos y coercibles, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley.
- 4.- El servicio o la función social que le atribuye la Ley, consiste en:
 - a) Promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, y
 - b) Procurar la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.”⁹

El artículo 23 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala:

El patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

I. los bienes con que cuenta;

II. los recursos que directamente le asigne el presupuesto de egresos de la federación;

⁹ Ídem

III. los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del gobierno del distrito federal;

IV. los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia; y

v. los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

De lo anterior se desprende; que la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo Descentralizado del Gobierno Federal, ya que tiene personalidad jurídica propia, toda vez que el mismo fue creado por iniciativa del Poder Ejecutivo, aunado a que así lo señala la propia Ley Federal de Protección al Consumidor; posee un patrimonio propio, el cual aun y cuando es otorgado por el Gobierno Federal, la Procuraduría dispone del mismo, para cumplir sus funciones.

Finalmente; complementando lo anterior; se distingue que la Procuraduría es un Organismo Descentralizado, por la función de Autoridad Administrativa, ya que las resoluciones y actos que genera tienen el carácter de obligatoriedad, ya que la propia Ley le confiere esa potestad; y, la función que realiza primordialmente, desde el momento de su creación, es la de proteger la parte débil dentro de la relación entre consumidores y proveedores, por tanto, cumple con una función social dentro de la sociedad mexicana.

2.4 ATRIBUCIONES

Como la mayoría de las organizaciones que integran la Administración Pública en México; al momento de la creación del Instituto Nacional del Consumidor, actualmente Procuraduría Federal del Consumidor, se creó con la finalidad de “orientar al consumidor para utilizar racionalmente su capacidad de compra; informarlo y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos; estimular en él la actividad consciente de su papel como agente activo del proceso económico; evitar que sus compras se realicen conforme a prácticas comerciales y publicitarias que conduzcan a imitaciones extralógicas lesivas a sus intereses y a los de la colectividad; auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una mejor asignación de los recursos productivos del país”.¹⁰

Actualmente; y debido al constante desarrollo de las prácticas comerciales; las principales atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, se encuentran reguladas en su propia Legislación establecida en el artículo 24; el cual se transcribe a continuación:

La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

¹⁰ GARCIA GARCIA, Rodolfo. Tratado sobre derecho de protección al consumidor. Ed Porrúa, México, 2005.

I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;

II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;

III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;

IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;

V. Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;

VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;

VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;

VIII. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;

IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;

IX bis.- promover en coordinación con la secretaria la formulación, difusión y uso de códigos de ética, por parte de proveedores, que incorporen los principios previstos por esta ley respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;

X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;

XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;

XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la secretaria y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para

inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;

XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la ley federal sobre metrología y normalización;

XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el registro público de contratos de adhesión;

XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;

XVII. Denunciar ante el ministerio público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles, capacitación y asesoría;

XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo genero de practicas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa; y

XXI. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

De la transcripción anterior se aprecia que actualmente las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se han extendido; considerando que en un principio consistían sólo en orientar e informar a los consumidores respecto a sus derechos; así como evitar que se dañara la economía familiar.

José Ovalle Favela rescata tres grandes e importantes grupos del preciado artículo, dividiéndolos en: “1) tradicionales, las cuales manifiesta que se encontraban previstas en la Ley de 1975; 2) las funciones que correspondían al Instituto Nacional del Consumidor, y que, por la extinción por unión de dicho organismo con la Procuraduría, ahora se atribuyen a ésta, y 3) las nuevas atribuciones que contempla este precepto.”¹¹

En el siguiente rubro estudiaremos las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor las cuales podemos dividir las en tres grupos: 1) las atribuciones

¹¹ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 135

tradicionales; 2) las funciones que correspondían al Instituto Nacional del Consumidor y que por la extinción por fusión de dicho organismo con la Procuraduría ahora se atribuyen a ésta; y 3) las nuevas atribuciones que adicionadas a ésta.

2.4.1. ATRIBUCIONES TRADICIONALES

Estas funciones según el autor las podemos contemplar dentro de las fracciones II, III, VIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX. Las cuales tienen entre otras las facultades para que la Procuraduría represente y procure a los consumidores ante los Tribunales, las Autoridades Administrativas y los proveedores; refieren atribuciones de vigilancia al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial; el registro de los contratos de adhesión, cuando estos sean obligatorios por la Secretaría de Economía y cuando voluntariamente se solicite; facultad para dirimir controversias entre consumidores y proveedores a través del procedimiento conciliatorio; denunciar hechos que pueden constituir delitos o infracciones administrativas; apoyar la constitución de organizaciones de consumidores; imponer sanciones previstas en esta Ley; y, conminar a las autoridades administrativas a que tomen medidas para combatir, detener, modificar, etc., todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.

De lo anterior se desprende que son atribuciones “tendientes a mejorar la eficiencia de los mecanismos de atención y defensa de los derechos de los consumidores”¹²; a través de la procuración de justicia que de ella depende.

Dichas atribuciones; anteriormente las ejercía el Instituto Nacional del Consumidor, las cuales se encuentran reguladas por las fracciones IV a IX del artículo 24 en estudio; las cuales son funciones orientadoras, informativas, de difusión, educativas y de investigación, las cuales permitirán a la Procuraduría hasta cierto punto, prevenir los conflictos entre consumidores y proveedores, el Maestro José Ovalle Favela apunta, “...estas atribuciones en la Procuraduría le van a permitir enriquecer su labor orientadora y educativa, pues su conocimiento de las reclamaciones de los consumidores les señalarán los sectores del mercado con mayor incidencia en incumplimientos, así como los derechos del consumidor que requieren de una más amplia difusión.”¹³

2.4.2. ATRIBUCIONES ACTUALES

¹² OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 155

¹³ GARCIA GARCIA, Rodolfo. Ob. Cit p. 66

El mismo autor continúa manifestando que, el artículo 24 confiere a la Procuraduría las siguientes nuevas atribuciones, como lo son 1) actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (fracción X); 2) celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores (fracción XII).”¹⁴

Todas estas atribuciones se le confirieron al transformarse en la Procuraduría Federal del Consumidor, el 24 de diciembre de 1992, complementando de esa manera lo que actualmente es el artículo 24 multicitado en el presente capítulo, y con las cuales se pretende llegar a una igualdad en las relaciones entre consumidores y proveedores.

Conviene subrayar que dos importantes nuevas atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se consignan fuera del artículo 24: 1) las acciones de grupo; y 2) suspensión de la publicidad que viole las disposiciones de la Ley.

El 7 de enero de 1982, es adicionado el Artículo 29 bis con el que se permite a la Procuraduría la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional; posteriormente, el 7 de febrero de 1985 se modifica y adicionan diversos artículos con relación a: competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de la PROFECO, facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ahora Secretaría de Economía, información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras.

Complementariamente el 12 de enero de 1988, son publicadas algunas reformas y adiciones al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la propia Ley Federal de Protección al Consumidor. Posteriormente, el 4 de enero de 1989 son incluidos en la Ley algunos artículos que confieren atribuciones y facultades sancionadoras a la Procuraduría; así como denuncias por violación de precios. Por acuerdo del C. Procurador Federal del Consumidor del 8 de febrero de 1989, se delega facultades en materia de inspección y sanciones, creándose la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, encargada de llevar a cabo dichas tareas, conforme a las atribuciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El 6 de febrero de 1991, es publicado el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al efecto de que se establecieran las bases de organización y funcionamiento de la PROFECO y en consecuencia, se fortalecieran los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora en general.

¹⁴ GARCIA GARCIA, Rodolfo. Ob. Cit.

Asimismo, para que las unidades administrativas de la misma Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, resultaba indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permitiera, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de la PROFECO para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

Es hasta 1992 cuando se realiza un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una Ley publicada el 24 de diciembre, la cual racionaliza dichas funciones en un solo organismo; fusionando al extinto Instituto Nacional del Consumidor (INCO) en la PROFECO; *“permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías; así como precios autorizados, establecidos y/o concertados con la SECOFI; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición”*.

El 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajustes al adicionársele diversas disposiciones; *“se reforma la Procuraduría, se hizo necesario que las delegaciones dispusieran de facultades amplias y suficientes para dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor las atribuciones correspondientes”*.

Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1991, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del estatuto orgánico de la propia Procuraduría, respectivamente, instrumentos jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría, *“...por lo que la experiencia mexicana puede resultar importante, especialmente para aquellos países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores”*.

En ese orden de ideas, como hemos visto que otros países cuentan con los derechos básicos de los consumidores, México los describe en los siguientes:

“1.- Necesidades básicas.- Acceso a bienes y servicios satisfactorios”.

“2.- Seguridad.- A ser protegido de la comercialización de bienes y servicios peligrosos para la salud y el entorno”.

“3.- Información.- A obtener, en forma oportuna, clara y veraz, información completa de bienes y servicios del mercado, y poder elegir con pleno conocimiento”.

“4.- Libre elección.- A elegir libremente productos y servicios, según la variedad de oferta, precios competitivos y garantía de calidad”.

“5.- Ser escuchado y representado.- A expresar sus puntos de vista sobre políticas gubernamentales que afecten sus intereses, y a ser representados en la elaboración de las mismas”.

“6.- Reparación.- A recibir indemnización o reparación del daño o perjuicio provocado por información engañosa, mala calidad o mal servicio”.

“7.- Educación para el consumo.- A ser educado en temas de consumo que lo harán consistente e informado, responsable y solidario”.

“8.- Ambiente sano.- A vivir en un ambiente saludable, que fomente el bienestar y la dignidad en el presente y en las generaciones futuras”.

Actualmente; se están realizando diversas reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, las que se encuentran en la Cámara de Diputados, al haber sido discutidas y aprobadas en la Legislatura de la Cámaras de Diputados que en el mes de abril concluyó, dichas reformas se refieren a los contratos de tiempos compartidos.

2.5 ESTRUCTURA ORGANICA

Jurídicamente; la Procuraduría está regulada la Ley Federal de Protección al Consumidor, la figura de autoridad en los artículos 2º fracciones III y IV, 3º y 4º los cuales señalan:

“**artículo 2o.**- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

“...;

III. secretaria: la secretaria de comercio y fomento industrial; y

IV. Procuraduría: la Procuraduría federal del consumidor.

Artículo 3o.- A falta de competencia específica de determinada dependencia de la administración pública federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la ley y a la Procuraduría vigilar se cumpla con lo dispuesto en la propia ley y sancionar su incumplimiento.

Artículo 4o.- Son auxiliares en la aplicación y vigilancia de esta ley las autoridades federales, estatales y municipales.

Como podemos observar, en la Ley Federal de Protección al Consumidor, no sólo compete al ámbito local, sino se extiende de igual manera a lo federal, sin que se mencione específicamente una autoridad como tal, ya que lo que se define y se encuentra regulado en la Ley de dicha Procuraduría son los órganos de control interno, como lo son, por su importancia el Procurador y el Subprocurador.

Sin embargo; diremos que la definición de Autoridad en sentido general, es según el Diccionario de Derecho, del Maestro Rafael de Pina Vara, la siguiente:

“AUTORIDAD. Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

“Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad.

“En otro sentido se habla de autoridad con referencia al prestigio reconocido a persona o personas determinadas, derivado de sus actividades científicas, artísticas, etc. V. acto de autoridad. V. Agente de autoridad. V. Atentado contra la autoridad.”¹⁵

De lo anterior podemos concluir que Autoridad es *aquella persona revestida de una función pública, la cual ejerce una potestad legal, a la cual se subordinan los gobernados, y ante quien pueden dirimir o hace valer los actos de Ley.*

Ahora bien; con independencia de lo anterior; y con el propósito de entender con más claridad las facultades y atribuciones que con el carácter de autoridad se manejan ante la sociedad, se tratará de explicar las funciones de la Secretaría de Economía y la Procuraduría Federal del Consumidor.

En principio; se señalarán las correspondientes a la Secretaría de Economía; por ser la Secretaría de Estado de quien depende directamente la Procuraduría Federal del Consumidor.

Entre las funciones de la Secretaría de Economía; y en base al tema que estamos estudiando diremos que son “estudiar y determinar las reglas generales, conforme

¹⁵ DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. 27ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999.

a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial y el comercio interior y exterior; incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor. Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

“Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo. Autorizar y vigilar en los términos de las leyes relativas, la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesos y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales. Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, de carácter regional o nacional. Fomentar centros de desarrollo de pequeño comercio rural y urbano.”¹⁶

Como se aprecia; la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra íntimamente ligada a la Secretaría de Economía, y que regula en lo general, las relaciones entre proveedores y consumidores, en todo el ámbito industrial, mercantil, por lo que a la última autoridad nombrada le corresponde regular en lo particular, así como la protección jurídica a favor de las clases desprotegidas ante las grandes organizaciones de comerciantes, quienes en teoría cuentan con mejores recursos para el resguardo de sus intereses.

Como Autoridad; la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene como funciones y reiterando lo visto en el capítulo de antecedentes del presente trabajo de investigación, cuenta con las funciones de protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores.

Asimismo; podemos diferenciar entre las autoridades según ámbito de competencia entre federales, estatales y municipales, más la Procuraduría Federal del Consumidor, en su artículo 22 de su propia Ley define que:

¹⁶ GARCIA GARCIA, Rodolfo. Ob. Cit.

La Procuraduría se organizara de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes, en los términos que señalen los reglamentos y su estatuto.

Por lo que las oficinas centrales localizadas en el Distrito Federal, tienen el carácter de federales, existen delegaciones localizadas tanto en la Ciudad Capital como en los Estados, con carácter local y las subdelegaciones en los Municipios de manera local.

La máxima autoridad dentro de la Procuraduría Federal del Consumidor, es el Procurador General, quien sus funciones se encuentra reguladas por el artículo 27 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual menciona las siguientes:

El procurador federal del consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Representar legalmente a la Procuraduría;
- II. Nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría señalándole sus funciones y remuneraciones;
- III. Crear las unidades que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría y determinar la competencia de dichas unidades, de acuerdo con el estatuto orgánico;
- IV. Informar al secretario de comercio y fomento industrial sobre los asuntos que sean de la competencia de la Procuraduría;
- V. Proponer el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría y autorizar el ejercicio del aprobado;
- VI. Aprobar los programas de la entidad;
- VII. Establecer los criterios para la imposición de sanciones que determina la ley, así como para dejarlas sin efecto, reducir las, modificarlas o conmutarlas, cuando a su criterio se preserve la equidad; observando en todo momento lo dispuesto por el artículo 132 del presente ordenamiento;
- VIII. Delegar facultades de autoridad y demás necesarias o convenientes en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo. Los acuerdos relativos se publicaran en el diario oficial de la federación;
- IX. Fijar las políticas y expedir las normas de organización y funcionamiento de la Procuraduría;

X. Expedir el estatuto orgánico de la Procuraduría, previa aprobación del secretario de comercio y fomento industrial; y

XI. Las demás que le confiera esta ley y otros ordenamientos.

Así; las facultades más importantes dentro de las señaladas por el artículo que antecede son las marcadas en las fracciones I y VII, toda vez que la primera indica quien representa a la Procuraduría Federal del Consumidor en toda la República Mexicana, y la siguiente fracción otorga la facultad al Procurador de delegar responsabilidades con lo cual descentraliza el poder de autoridad conferido, a efecto de no retrasar y hacer más expeditas las quejas presentadas ante esa Institución; así como el de facilitar a las poblaciones más alejadas la impartición de justicia, sin la necesidad de trasladarse hasta la Capital del País.

Las demás fracciones confieren facultades al Procurador Federal del Consumidor, tales como en su segunda fracción, la de nombrar al propio personal de la Procuraduría, con el propósito de que el personal que labore en la propia Procuraduría sea el adecuado para las funciones a desarrollar.

La fracción tercera, señala que dentro de las funciones del Procurador, se encuentran las de crear las unidades necesarias para el correcto funcionamiento de la Procuraduría, que en caso de crear una nueva delegación o subdelegación, dependiendo de la misma se le establecerá la competencia de funciones, esto es, se refiere propiamente al organigrama de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

Las fracciones IV y V, señalan la facultad que tiene el Procurador, de informar a la Secretaría de Economía los casos de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, en los asuntos donde existan controversias; y la de proponer el anteproyecto para su presupuesto, así como autorizar el ejercicio del presupuesto ya aprobado.

Con referencia a las fracciones VI, VII, IX, X y XI, las mismas confieren la potestad con la que cuenta el Procurador Federal del Consumidor de aprobar los programas de funcionamiento de la Procuraduría dentro de todos sus ámbitos, estableciendo los criterios para la imposición de sanciones, tanto para modificarlas, conmutarlas o dejarlas sin efectos, así como expedir el reglamento interno de la propia Procuraduría Federal del Consumidor, previa aprobación del Secretario de Economía, quien orgánicamente es su superior.

En el ámbito federal la Procuraduría Federal del Consumidor, cuenta con tres áreas sustantivas, las cuales son las siguientes:

- Subprocuraduría de Servicios al consumidor;
- Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia;
- Coordinación General de Información y Divulgación;
- Subprocuraduría Jurídica;

- Coordinación General de Administración;
- Coordinación General de Delegaciones;
- Coordinación de Asesores;
- Coordinación de Enlace Institucional; y
- Unidad de Comunicación Social.

A nivel estatal y municipal la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con 61 Delegaciones y 104 Unidades de Servicio distribuidas por todo el país. Todas estas oficinas son coordinadas directamente por la Coordinación General de Delegaciones.”¹⁷

2.6. DEL CONSUMIDOR

2.6.1. CONCEPTO

En primer lugar es de señalarse que si las grandes empresas internacionales nunca se hubieran dado cuenta de que como consumidores tienen en los derechos un aliado para proteger sus intereses, las industrias, los comerciantes y los proveedores de servicios, cometerían abusos, fraudes y explotarían a los compradores en busca de mayores ganancias.

Por ello; es de gran importancia que como consumidores conozcamos nuestros derechos, podamos defender nuestra economía y nuestros intereses al momento de realizar una compra o al contratar un servicio y también, podremos ser activos promotores de las normas y leyes que consagren los derechos del consumidor.

El conocimiento de esos derechos, permite a los consumidores defender sus intereses en el mundo del mercado, promover la implementación de normas y exigir una estructura administrativa y judicial que garantice la aplicación de las leyes.

El maestro José Ovalle Favela, define estos derechos y principios como: “Los derechos del consumidor, como conjunto de derechos que se confieren específicamente a los consumidores en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y servicios...”¹⁸

Es necesario señalar que en tiempos pasados, los derechos en las relaciones comerciales se basaban conforme a lo establecido por el Código de Comercio o en su caso el Código Civil, dentro de los cuales no regulan una protección específica a los consumidores, es más no definen lo que es el consumidor, por lo que para encontrar una definición nos remitiremos a lo establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor; en su artículo segundo, que define lo que entenderemos como consumidor al disponer que:

¹⁷ Ley Federal de Protección al Consumidor, 2004.

¹⁸ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 177

“Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

- I. **Consumidor:** la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final de bienes, productos o servicios, no es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros;
- II...
- III...
- IV...

Como observamos; la Ley no hace diferencia entre persona física o moral, ya que como tal también realiza operaciones de consumo ante terceros, por lo que se deben de salvaguardar sus derechos. Asimismo, esta fracción primera del artículo en comento, también define lo que no es un consumidor, y así encontramos la diferencia entre ser y no ser consumidor, ya que por una parte debe de haber quien venda y quien compre para saber cada cual sus derechos y obligaciones, por lo que si una persona se dedica a adquirir, almacenar, utilizar o consumir bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, en ese caso se distinguirá como vendedor, proveedor, mas no como consumidor, observando que en un dado caso el mismo pudo ser consumidor de otra persona.

Otra definición la encontramos en el Diccionario de Derecho, del Maestro Rafael de Pina, que define al consumidor como aquel que “Que consume (aceptación para México).”¹⁹

La definición anterior, a nuestro juicio es incompleta ya que el consumidor no es simplemente quien consume, sino también el que adquiere un bien o servicio o el destinatario de un bien final.

El Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define lo que es consumidor como “(Del latín *consumere*.) Consumir, según el Diccionario de la Academia es gastar comestibles u otros géneros. En general la figura del consumidor ha cobrado importancia en el mundo del derecho, por la necesidad que ha surgido en la economía de consumo, de proteger a la parte débil en las relaciones jurídicas relativas a la adquisición de bienes y servicios. En el fondo se trata, también, de proteger la libertad de empresa, comprometida por las prácticas de malos empresarios que restringen, limitan, falsean o eliminan la libertad de competencia y los efectos benéficos que produce para la colectividad. Como el consumidor se encuentra en el mercado antes de celebrar la operación,

¹⁹ DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. 27ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999.

se hace necesario protegerlo, a la vez, durante el período de oferta o publicidad.

20

Como conclusión a lo anteriormente manifestado; tenemos que la protección al consumidor comprende la de su salud y de su seguridad en el mercado, la de su información y la de su educación, así como en el fomento o creación de agrupaciones e instituciones que lo defiendan,

Ahora bien; es necesario apuntar; que desde sus orígenes los Legisladores de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se preocuparon principalmente de procurar la defensa del consumidor, pero no únicamente del consumidor final, sino de todo aquél que por el hecho de procurarse de un bien o servicio la encontramos en que se incluye a las personas morales también con la calidad de consumidores, sin hacer distinciones con las personas físicas, ya que la persona moral también goza de los mismos derechos y obligaciones, como lo establece nuestra Legislación Civil, por lo que no considerarla como tal, sería dejarlos en estado de indefensión.

En ese orden de ideas; de todas las definiciones de consumidor que tocamos en el presente capítulo, la más acertada a mi entender es la que nos proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, toda vez que el legislador, al momento de la creación de la Ley “no siguió el ejemplo del derecho comparado, en el cual el concepto de consumidor corresponde a la persona física que se encuentra al final del proceso de producción. Así, en el Proyecto de Convención sobre la compraventa internacional de Mercaderías, las al consumidor son de “bienes que se adquieran para su uso personal, familiar y doméstico”, regla vigente, también en la legislación federal norteamericana”.²¹

Complementando la idea de consumidor; al manifestar los derechos básicos del mismo, los cuales son el derecho a la salud, seguridad en el mercado, a la información y a la educación, y habrá que puntualizar en que es la protección a la relación jurídica de las relaciones entre consumidores y proveedores en la adquisición de bienes y servicios.

En la iniciativa para la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, no fueron incluidos los derechos básicos del consumidor, los cuales fueron recogidos del Programa Preliminar y Directivas de la Comunidad Europea de 1975, las Directrices de la Organización de las Naciones Unidas de 1985 y el Código Brasileño de Defensa del Consumidor.

Con motivo del debate de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, se incorporaron al Decreto por el cual se le dio vida, los derechos del consumidor, sin embargo se hizo de manera equivocada por lo que se refiere a su denominación, habiéndose optado por designarlos como principios básicos.

²⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

²¹ Ídem

A continuación menciono los principios básicos contemplados dentro del artículo 1º de la ley en mención:

- A) Principio de protección de la vida, salud y seguridad del consumidor.- La fracción I del artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala como primer principio, 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) Principio de la educación sobre consumo.- La fracción II del artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 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. La prohibición de monopolios por el artículo 28 de la Constitución Federal es la base para proteger la libertad del consumidor de escoger los bienes y servicios que estén en el mercado, requiriéndose para ello un sistema educativo.
- C) Principio de la información adecuada y protección contra publicidad engañosa, métodos coercitivos y cláusulas abusivas.- La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como los riesgos que representa. Los alcances de este principio está previsto en el artículo 1º fracciones III, VI y VII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los cuales se extienden 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.
- D) Principio de la efectiva prevención y reparación de daños.- Este principio está previsto en el artículo 1º fracción IV de la Ley Federal de Protección al Consumidor, respecto de los cuales no existe uniformidad, ni aparecen dentro de algún capítulo las reglas para su tratamiento; sin embargo, con la reforma efectuada a la Ley Federal de Protección al Consumidor en el 2004, se unificó la manera de determinar los daños y perjuicios causados al consumidor por infracción del proveedor, por lo cual en términos del artículo 92 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor no podrán ser menores al 20% del precio pagado.
- E) Principio del acceso a los órganos administrativo.- Este principio se encuentra consagrado en el artículo 1º fracción V de la Ley Federal de Protección al Consumidor; el cual es ambiguo toda vez que implícitamente se contempla a la Procuraduría Federal del Consumidor, sin embargo existe descuido en incluir a otras autoridades administrativas como lo es el Ministerio Público.

F) Principio de la protección a la economía de los consumidores.- Como principio básico previsto en el artículo 1º fracción VIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, encontramos 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. La seguridad y confidencialidad de la información, son la base de este derecho básico del consumidor como una forma de respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo efectuadas por medios electrónicos.

2.6.2. DERECHOS BASICOS DEL CONSUMIDOR

En el marco internacional de los derechos de los consumidores; en 1985, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó las Directrices de la ONU para la Protección al Consumidor, ocasión en la que se reconocieron internacionalmente de los siguientes derechos²²:

1. Derecho a la información. La publicidad, las etiquetas, los precios, los instructivos, las garantías y, en general, toda la información de los bienes y servicios que nos ofrezcan, debe ser oportuna, completa, clara y veraz, de manera que podamos elegir sabiendo qué compramos.

2. Derecho a elegir. Al decidirnos por un producto o servicio, nadie puede presionarnos, condicionarnos la venta a cambio de comprar algo que no queremos, o exigir pagos o anticipos sin que se haya firmado un contrato.

3. Derecho a no ser discriminado. Al comprar un producto o contratar un servicio, no pueden negarlo, discriminarnos o tratarnos mal por nuestro sexo, raza, religión, condición económica, nacionalidad, orientación sexual, por tener alguna discapacidad o cualquier motivo similar

4. Derecho a la protección. Podemos ser defendidos por las autoridades y exigir la aplicación de las leyes; también organizarnos con otros consumidores para defender intereses comunes. Cuando algún proveedor no respete nuestros derechos, podemos acudir a Profeco a presentar nuestra queja o llamar al Teléfono del Consumidor para denunciar algún abuso que esté afectando a varios consumidores.

5. Derecho a la educación. Podemos recibir educación en materia de consumo, conocer nuestros derechos y saber de qué forma nos protege la ley, así como organizarnos con familiares o vecinos para aprender a consumir mejor y de manera más inteligente.

6. Derecho a la seguridad y calidad. Los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado deben cumplir con normas y disposiciones en materia de

²² www.profeco.gob.mx

seguridad y calidad. Además, los instructivos deben incluir las advertencias necesarias y explicar claramente el uso recomendado de los productos.

7. Derecho a la compensación. Si los proveedores no cumplen lo que prometen, tenemos derecho a que nos compensen, ya sea devolviendo el dinero, reduciendo el precio del producto o reparándolo sin costo.

Ahora bien, la Ley Federal de Protección al Consumidor cuyo objeto es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, señala como principios básicos en las relaciones de consumo los siguientes:

I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;

VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados, y

IX. el respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento. Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros

derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

2.7 DEL PROVEEDOR

2.7.1. CONCEPTO

La definición de proveedor prevista en el artículo 2º fracción II establece que es la persona física o moral que habitualmente habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

2.7.2. OBLIGACIONES

Dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se establecen las obligaciones a que está sujeto a respetar todo proveedor en las relaciones de consumo con el consumidor, a continuación transcribo el artículo 7 de la Ley de la materia.

Artículo 7. Todo proveedor esta 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.

El artículo transcrito señala la obligación de todo proveedor de respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiese ofrecido, obligado o convenido con el consumidor.

El proveedor debe cumplir con todas estas condiciones no sólo cuando hubiese celebrado un acuerdo o un convenio con el consumidor, sino también cuando sólo haya ofrecido enajenar o arrendar los bienes o prestar los servicios.

El incumplimiento del proveedor a las obligaciones sumidas en los términos de este artículo, además de hacerlo acreedor a la sanción administrativa prevista en el artículo 128, da derecho al consumidor a exigir a aquél el pago de los daños y perjuicios causados por su incumplimiento.

A continuación mencionaré la regulación en la Ley Federal de Protección al Consumidor de las relaciones de consumo proveedores-consumidores.

INFORMACION Y PUBLICIDAD (ARTS. 32-45 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

El propósito de las disposiciones legales de referencia, es el de establecer la obligación de que todos los productos nacionales o de procedencia extranjera contengan la información necesaria para su consumo óptimo en etiquetas, envases o publicidad respectiva, en el idioma español.

Aunado a lo anterior; cabe comentar que en la Ley de la Materia se otorgan facultades a la Procuraduría Federal del Consumidor para ordenar la corrección o suspensión de la publicidad que pretenda confundir o engañar a los consumidores. Esta facultad se ejercería sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias o entidades públicas. Este aspecto lo abordaré con mayor amplitud al estudiar las sanciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Asimismo la Procuraduría Federal del Consumidor está facultada para solicitar a otras autoridades administrativas competentes la regulación de la venta de productos o prestación de servicios susceptibles de provocar efectos perjudiciales a la sociedad en general o a la salud de los consumidores. Además obliga al proveedor a incluir un instructivo en este tipo de productos que advierta al consumidor sobre los posibles riesgos y precauciones necesarias para su uso y destino.

A efecto de orientar efectivamente a la población y proteger sus intereses se ha facultado a la Procuraduría Federal del Consumidor para hacer referencia pública de productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones objetivas sobre su calidad, competitividad y comportamiento en el mercado. Asimismo, la normatividad en estudio prohíbe los acuerdos, códigos de conducta o cualquier colusión entre proveedores, publicistas y otras personas encaminados a ocultar información en perjuicio de los consumidores.

PROMOCIONES Y OFERTAS (ARTS. 46-50 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

Respecto de las promociones, la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, recogió los principios previstos por la Ley abrogada, dándoles mayor claridad. Asimismo, se obliga a los proveedores a especificar en la publicidad correspondiente los casos en que las ofertas y promociones se refieran a saldos o productos defectuosos.

En caso de incumplimiento de las ofertas o promociones, independientemente de la elección del consumidor en cuanto al incumplimiento de la promoción u oferta, los proveedores están obligados a responder por los daños y perjuicios, los cuales no serían inferiores a la diferencia económica entre el valor esperado del bien o del servicio objeto de la promoción y el precio correspondiente al momento de hacerlos efectivos o el de la contraprestación recibida.

VENTAS A DOMICILIO, MEDIATAS O INDIRECTAS (ARTICULOS 51-56 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

En lo referente a este rubro, la Ley de la materia establece la obligación del proveedor de informar ampliamente al consumidor entregándole un ejemplar del contrato respectivo, a fin de que pueda exigir su cumplimiento y hacer valer sus derechos, y en su caso, solicitar la nulidad.

Según lo previsto por la Ley de la materia, en caso de que el cobro por un bien o servicio contratados en forma indirecta, se haga en forma automática al recibo telefónico, o por medio de un cargo automático a una cuenta de tarjeta de crédito, el proveedor o quien esté encargado de hacer los cobros, tendrán la obligación de informarlo claramente al consumidor, tanto en la publicidad, como en el canal de venta y en el recibo respectivo. La misma situación se aplicaría a aquellos casos en que la compra involucre el pago de una llamada de larga distancia o gastos de entrega.

DE LOS SERVICIOS, SE INCLUYEN LOS SISTEMAS DE AUTOFINANCIAMIENTO Y TIEMPO COMPARTIDO (ARTS. 57-65 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

La Ley Federal de Protección al Consumidor dispone que los prestadores de servicios de cualquier naturaleza que reciban a cambio una contraprestación en dinero o en especie, tienen el carácter de proveedores y quedan sujetos a sus disposiciones, exceptuando aquéllos que deriven de una relación laboral, así como los prestados por las instituciones financieras sujetas a la vigilancia e inspección de las comisiones nacionales bancarias, de valores y de seguros y fianzas.

Asimismo, en los últimos años se ha multiplicado la prestación de servicios de tiempo compartido. Es la prestación de este tipo de servicios los proveedores deberán estar previamente autorizados por la Secretaría de Economía, los contratos de adhesión que se utilicen deben registrarse ante la Procuraduría Federal del Consumidor y su operación deberá estar apegada al reglamento respectivo.

OPERACIONES A CREDITO (ARTS. 66-72 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

Las disposiciones de la Ley de la materia relativas a las operaciones de crédito, están encaminadas a circunscribir al proveedor a una serie de reglas en el manejo de créditos, facultando a la Procuraduría Federal del Consumidor para intervenir y evitar abusos en la fijación de tasas máximas de interés y tasas utilizadas para determinar las reglas de ajuste.

Estas disposiciones legales se han dirigido a garantizar la información necesaria para el consumidor, señalando particularmente que cuando el precio de un bien o servicio se incrementa en razón del pago con tarjeta de crédito o débito, el proveedor deberá especificar claramente dicha circunstancia.

OPERACIONES CON INMUEBLES (ARTS. 73-76 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

La Ley Federal de Protección al Consumidor establece la obligación de hacer constar en contrato escrito, todos los actos jurídicos relacionados con bienes inmuebles regulados por la propia ley, del cual debe entregar un ejemplar al consumidor. El incumplimiento de esta disposición, es imputable al proveedor y lo hace acreedor a las sanciones establecidas para el caso de incumplimiento.

Por otra parte, la Procuraduría debe vigilar la entrega al consumidor de los bienes inmuebles adquiridos a través de mecanismos de compraventa a plazos, cuidando que no se incremente el precio pactado al inicio de la transacción.

Por último, se otorgan a la Procuraduría Federal del Consumidor atribuciones para promover, ante la autoridad judicial, el aseguramiento de inmuebles cuando se considere en riesgo el interés jurídico de los consumidores y como medida para proteger su patrimonio.

COMERCIO ELECTRONICO (ART. 76 BIS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

En la modernidad la influencia de la tecnología se refleja en todos los sectores de la comunidad, la importancia de los medios masivos de comunicación, apoyándose en los avances tecnológicos. En el área de los negocios, la información ocupa uno de los puestos más importantes, y es considerada como un elemento alternante valioso e indispensable para el buen funcionamiento de las empresas y los comercios y en consecuencia de los mercados.

Comercio electrónico es un término nuevo para describir actividades antiguas que hoy se llevan a cabo de nuevas maneras; desde que existen las redes de comunicación, los empresarios las han utilizado al máximo de su capacidad para crear oportunidades comerciales.

Sin embargo, antes de las reformas llevadas a cabo en el año 2000 a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Código Civil Federal, Código de Comercio y Código Federal de Procedimientos Civiles, no existía en la legislación mexicana, la reglamentación necesaria para regular satisfactoriamente las transacciones electrónicas para otorgar seguridad y certeza jurídica a los consumidores que las realizan.

Desde la entrada en vigor de las reformas del año 2000, las transacciones celebradas a través de medios electrónicos, se han considerado dentro de los procesos administrativos y judiciales, sin que quede al arbitrio de la autoridad considerar su validez probatoria en caso de controversia, debido a una ausencia de regulación jurídica.

Ahora bien; desde el mes de mayo de 1997 se conformó en México una serie de lineamientos enfocados a la protección del consumidor en el comercio electrónico que comprendiera los temas de privacidad, jurisdicción legal y protección al consumidor.

Los objetivos de dichos lineamientos serían promover el desarrollo de iniciativas, constituir una referencia para los gobiernos en el desarrollo o actualización de leyes y mecanismos para la protección del consumidor. Su finalidad es desarrollar las características esenciales de una efectiva protección al consumidor en el comercio electrónico.

Del precepto citado se advierte fácilmente que aun con la reforma de 2004, la Ley Federal de Protección al Consumidor presenta retrasos en materia de comercio electrónico; toda vez que prácticamente se han reproducido innecesariamente dentro del artículo 76 bis las disposiciones contenidas en la misma ley dentro del Capítulo Tercero; y no especifica cuales son los elementos técnicos con los cuales podrá brindarse al consumidor seguridad y confidencialidad a la información proporcionada al celebrar operaciones comerciales; siendo éste un factor esencial para la protección de los consumidores.

DE LAS GARANTIAS (ARTS. 77-84 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

La normatividad prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor tiene por objeto obligar al proveedor a que haga constar en pólizas claras, precisas y escritas en español las garantías otorgadas, especificando las condiciones para hacerlas efectivas. Asimismo se prevé la responsabilidad solidaria de los fabricantes, distribuidores e importadores de bienes o servicios para el cumplimiento de las garantías respectivas.

En las reformas efectuadas en febrero del 2004 se incluyeron como derechos del consumidor, la restitución del bien o servicio, así como la bonificación o compensación cuando el bien objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que lo hagan impropio para los usos a que habitualmente se destine, por lo cual disminuya su calidad o la posibilidad de su uso.

DEL INCUMPLIMIENTO (ARTS. 91-95 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)

El aspecto más importante de la Ley Federal de Protección al Consumidor acerca del incumplimiento por parte de los proveedores, consiste en la responsabilidad de éstos por los daños y perjuicios que ocasionan al consumidor en virtud del incumplimiento de las normas contenidas en la Ley de la materia. Al respecto el artículo 92 ter señala que la indemnización denominada bonificación no será menor del 20% del precio. Cabe señalar que la Procuraduría no tiene facultades para obligar al pago de la bonificación en comento, por lo cual deberá exigirla el consumidor ante la autoridad judicial competente.

Asimismo la Ley Federal de Protección al Consumidor establece el derecho del consumidor a solicitar la devolución de los pagos hechos en exceso de los precios máximos establecidos de los bienes o servicios que adquiera o contrate.

La responsabilidad de los proveedores por incumplimiento se encuentra regulada del siguiente modo en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.8 PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

2.8.1. PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

El presupuesto del Procedimiento Conciliatorio es la reclamación que deberá presentar el consumidor ante la Procuraduría Federal del Consumidor; en términos de lo dispuesto en los artículos 99 y 105 de la Ley de la materia; y será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en atención al artículo 114 párrafo último de la misma Legislación.

El procedimiento en mención tiene como objeto avenir los intereses de las partes; está regulado en los artículos del 111 al 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En efecto; el principio básico de éste procedimiento, es evitar que las partes entren en un proceso de confrontación y desgaste. Esta conciliación, se inicia por medio del Abogado Conciliador de la Procuraduría Federal del Consumidor, que en el momento en que el consumidor lo solicita, actúa mediante vía comunicación telefónica o cualquier otro medio idóneo o mediante la visita al domicilio del proveedor del bien o servicio, tratando de que las partes lleguen a un acuerdo y no aun conflicto mayor, que tendrá que ser resuelto mediante el segundo procedimiento que es la CONCILIACION, este procedimiento puede tomar un tiempo de 20 minutos a un máximo de cinco días eliminando con esto el trámite del procedimiento y el tiempo engorroso que podría generar para ambos.

La conciliación se encuentra regulada por el artículo 99 de la Ley de la materia; en el cual encontramos que el primer párrafo del mismo da la facilidad a los consumidores de presentar su reclamación a través de cualquier medio, ya sea por

escrito, el teléfono, fax o el método por el cual transmitir a la Procuraduría la misma, asemejándolo a una queja en materia de amparo, la cual puede ser presentada por cualquier medio, como lo disponen los artículos 17 y 23 de la Ley de Amparo.

Ahora bien; las cuatro fracciones contenidas en el presente artículo, resultan ser los requisitos, los cuales “son mínimos y son los esenciales para que se pueda identificar al reclamante, al proveedor, el bien o servicio sobre el que recaiga la reclamación y los hechos en que se base ésta. Es obvio que en este acto inicial el consumidor debe expresar también la pretensión o reclamación específica que tenga contra el proveedor”.²³

De lo anterior se puede apreciar; que no basta únicamente con la reclamación formulada; ya que como en todo el derecho, para que la misma tenga pleno valor o pueda considerarse realizada correctamente la misma debe contener los requisitos mínimos como son: persona que realiza la reclamación y domicilio donde puede ser localizada; nombre y domicilio del proveedor o prestador de servicios; y descripción del bien o servicio con el cual está inconforme el consumidor y por supuesto una relación; o mejor dicho una redacción sucinta de los hechos que originaron la reclamación.

Aunado a lo anterior; la Procuraduría puede solicitar a las Autoridades, tanto Federales como Estatales y Municipales, en caso de ser necesario, para la plena localización del proveedor, tal y como lo prevé el último párrafo del artículo 99, con “...la finalidad de auxiliar al consumidor a precisar este requisito, para que su falta no obstaculice el inicio del procedimiento conciliatorio. Asimismo se señala que en el ejercicio de esta atribución; la Procuraduría puede emplear los medios de apremio previstos en el artículo 25 de su propia Ley.”²⁴

Ahora bien; una vez que se tiene identificado al proveedor; y especificada la pretensión del consumidor, es facultad de éste último decidir en cual de las delegaciones con las que cuenta la Procuraduría presentar su reclamación, tal y como lo confiere el artículo 100 de la Ley de la materia; la cual puede ser en “la del lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; la del domicilio del consumidor, y la del domicilio del proveedor.”²⁵

Ahora bien; el artículo 101 de la Ley de la materia; señala que de oficio se desechará de plano aquella reclamación que sea notoriamente improcedente, esto es, que de la simple lectura la causa de la reclamación sea evidente su improcedencia, el Maestro José Ovalle Favela señala como presupuestos procesales de notoria improcedencia los siguientes:

²³ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 205

²⁴ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 178

²⁵ Idem

“1.- Por lo que se refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, es posible que se pueda encontrar desde el principio del procedimiento, y con base exclusivamente en la reclamación, la incompetencia manifiesta e indudable de dicho organismo público descentralizado, por no tratarse de un acto de consumo entre proveedor y consumidor, sujeto a la Ley Federal de Protección al Consumidor (prestación de servicios profesionales de carácter civil, actos sobre inmuebles que no correspondan a los supuestos señalados en el artículo 73, etc.)
2.- Por lo que concierne al consumidor, puede ocurrir que de manera evidente e indudable de la propia reclamación resulte que no se trata de un consumidor final sino de un consumidor inmediato, al que no se otorga la protección de la Ley, de acuerdo con lo que establece su artículo 2º fracción I (con la salvedad regulada por el artículo 95).
3.- Y por lo que toca al proveedor, puede suceder que de la propia reclamación se advierta que se dirija contra una operación o servicio prestado por alguna de las instituciones y organizaciones financieras señalados en el artículo 5º de la Ley.”²⁶

Una vez admitida la reclamación; tal y como lo establece el artículo 111 de la Ley de la materia; se indicará el día y la hora para la celebración de la audiencia de conciliación, la cual podrá realizarse dentro de los siguientes cuatro días después de haber notificado al proveedor; esto con la finalidad de que éste último pueda rendir su informe; dicha audiencia tiene la particularidad de que pueda realizarse por vía telefónica o por cualquier otro medio idóneo, que en el caso de que llegue a darse la conciliación, ésta deberá de ratificarse los compromisos adquiridos por escrito.

En caso de llevarse a cabo la audiencia de conciliación ante la Procuraduría; el proveedor deberá presentar un informe relacionado con los hechos motivo de la reclamación, en términos del artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El citado precepto legal; señala las medidas de apremio en caso de inasistencia de las partes. Primeramente señala las consecuencias de la falta de rendición del informe y de la incomparecencia a la audiencia de conciliación, “presuponiendo la existencia de obligaciones y cargas para el proveedor. En buena técnica legislativa este precepto debió primero especificar las obligaciones y cargas del proveedor y después señalar las consecuencias de no cumplirlas o no librarse de ellas.”²⁷

Lo anterior es así; tal y como a continuación se transcribe el citado precepto:

²⁶ Ibidem

²⁷ GARCIA GARCIA, Rodolfo. Ob. Cit.

Artículo 112.- 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 citara a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir a esta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

...”

Como se advierte; se deduce que con la notificación de la reclamación, el proveedor deberá comparecer el día y hora señalados para la audiencia de conciliación, con un informe escrito, cuando debería indicar la Procuraduría que en caso de no cumplir con estas conductas se hará acreedor a cualquiera de las *medidas de apremio* previstas en el artículo 25 de la propia Ley.

Artículo 25. La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá aplicar las siguientes medidas de apremio:

I. Apercibimiento;

II. Multa de \$150.00 a \$15,000.00;

III. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada DIA que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo, hasta por \$6,000.00, y

IV. El auxilio de la fuerza pública.

En caso de no darse los supuestos requeridos en la fracción tercera del artículo en comento; y después de decretarse las medidas de apremio; en este caso se citará nuevamente en un plazo de 10 días que en el supuesto de que el proveedor se mantenga omiso a los requerimientos de la Autoridad; se le tendrá como presuntamente ciertos los hechos planteados en la reclamación presentada por el consumidor.

Ahora bien; en el caso de que quien no asista a la audiencia de conciliación fuera el consumidor; el segundo párrafo del artículo 112 de la Ley de la materia; se otorgará un plazo de 10 días para demostrar fehacientemente la causa de su inasistencia, que en caso de no demostrarlo; se le tendrá por no interpuesta la reclamación, sin que pudiera presentar de nueva cuenta la misma, para mayor referencia se transcribe el mencionado artículo:

“**Artículo 112.-...**

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 desistido

de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.”

De conformidad con el artículo 113 de la Ley de la materia; tratándose de bienes de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.

Cabe mencionar que de acuerdo al artículo 114 de la Ley de la materia; de toda audiencia se levantará el acta respectiva; haciéndose constar las manifestaciones, peticiones, documentos u otras pruebas ofrecidas por las partes.

Ahora bien; cuando las partes hayan acordado avenir sus intereses, sea por vía telefónica, o por otro medio idóneo o bien durante la audiencia de conciliación, deberá hacerse constar por escrito.

Aunado a lo anterior; el procedimiento de conciliación puede concluir de dos maneras:

- a) En caso de haber conciliación; por medio de convenio conciliatorio entre consumidor y proveedor, el cual si es aprobado por la Procuraduría Federal del Consumidor, tendrá el carácter de cosa juzgada, tal y como lo prevén los artículos 110 y 115 de la Ley de la materia; por lo que podrá ser ejecutable como si se tratara de una sentencia firme.

Cabe señalar; que aunque la Ley Federal de Protección al Consumidor, no establece la celebración de un convenio entre las partes (consumidor y proveedor); en tales casos ésta ha sido la costumbre de la Procuraduría cuando el acuerdo se da durante la audiencia de conciliación. Esta postura se explica en virtud de que el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que el acuerdo mediante el cual se apruebe por la citada autoridad un convenio, no admitirá recurso alguno.

- b) En caso de no haber conciliación, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el conciliador exhortara a las partes para que designen como arbitro a la Procuraduría o a algún arbitro independiente para solucionar el conflicto. Para efectos de este ultimo caso, la Procuraduría podrá poner a disposición de las partes información sobre árbitros independientes.

En el supuesto de que las partes no aceptaran la solución por medio del arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de las partes; independientemente de lo anterior; de presumirse que el proveedor realizó alguna conducta ilícita, se le iniciará el procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.8.2 PROCEDIMIENTO ARBITRAL

El procedimiento arbitral previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor tiene por objeto que un tercero ajeno al conflicto, sea la Procuraduría Federal del Consumidor, o un árbitro particular emita una determinación, a través de un laudo, a efecto de dirimir la controversia; reemplazando a la autoridad judicial.

El arbitraje está previsto en los artículos del 117 al 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el cual deberán señalarse los puntos esenciales de la controversia y el tipo de arbitraje que las partes hayan elegido.

En ese orden de ideas; tenemos que existen dos formas de arbitraje, como son la amigable composición y el de estricto derecho, es importante destacar que en dichos procedimientos será aplicable supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición expresa en el mismo, el Código de Procedimientos Civiles Local.

El Procedimiento Arbitral en estricto derecho, según lo establecido por el artículo 120 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; las partes formularán compromiso en el que fijarán las reglas del procedimiento, acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes. En el caso de que no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, el árbitro las establecerá. En todo caso se aplicará supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

El arbitraje en amigable composición no requiere sujeción a reglas procesales, sin embargo deberán observarse las formalidades esenciales; no habrá términos ni incidentes y el arbitro tendrá la libertad para resolver en conciencia y buena fe guardada, tal y como lo manda el artículo 119 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. El laudo no admitirá recurso alguno, sin embargo podrá solicitarse su aclaración dentro del término de dos días siguientes a la notificación.

Ahora bien; el laudo que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor o el árbitro designado por las partes tiene un plazo para ser ejecutado, el cual señala el artículo 121 de la propia Ley.

Como apreciamos; el término para iniciar la ejecución del laudo arbitral es de 15 días después de notificado el mismo, el cual puede ser modificado salvo pacto en contrario.

2.8.3 OTROS PROCEDIMIENTOS

Además de los procedimientos que la Ley Federal de Protección al Consumidor incluye en el Capítulo XIII, podemos encontrar los relativos a la verificación, al registro de contratos de adhesión y a los recursos de revisión, mismos que continuación me referiré de manera breve.

PROCEDIMIENTO DE VERIFICACION

La Procuraduría Federal del Consumidor; está facultada para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de las Normas Oficiales Mexicanas.

La verificación podrá practicarse en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos en tránsito.

Para llevar a cabo el procedimiento de que se trata, la Procuraduría podrá actuar de oficio o atendiendo las denuncias presentadas de conformidad con el artículo 97 de la Ley. La verificación la llevará a cabo la Procuraduría Federal del Consumidor, siguiendo el procedimiento establecido en el Capítulo XII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y tratándose de la verificación del cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Por cuanto se refiere a la Ley Federal de Protección al Consumidor, el procedimiento correspondiente está señalado por los artículos del 97 al 97 quater, 98 bis y 98 ter.

2.8.4. EL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY

Para determinar el incumplimiento de esta Ley y en su caso para la imposición de sanciones a que se refiere la misma; la Procuraduría deberá sustanciar el procedimiento denominado por infracciones a la Ley.

Por cuanto se refiere a este Procedimiento; desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero del 2004; se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien; en el apartado siguiente procederé al estudio detallado de este procedimiento, por considerar de fundamental importancia examinar la problemática derivada del mismo; la cual es relevante y debe resolverse cuanto antes, considerando que la consecuencia del mismo puede ser la imposición de sanciones.

Como definición del procedimiento en estudio diremos que es un conjunto de actos formales de la Procuraduría Federal del Consumidor; así como actos del

proveedor que preceden y preparan la resolución del conflicto, la cual se emitirá con el fin de que se ejerza por parte de la citada Autoridad, la facultad abstracta de castigar a este último, cuando se compruebe que en el caso concreto realizó actos u omisiones contrarios a las normas rectoras de los derechos del consumidor.

El artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor regula este procedimiento que debe seguir la Procuraduría Federal del Consumidor antes de imponer una sanción a quien se pruebe haber incurrido en una infracción a la Ley de la materia. El precepto en comento tiene como finalidad esencial otorgar la garantía de audiencia a la persona que pueda ser afectada por la imposición de la sanción, respetando las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución Política.

El objeto de este procedimiento esencialmente consiste en la defensa de los consumidores contra conductas ilícitas de los proveedores; y para lograrlo con dos finalidades: una próxima y otra mediata; las cuales describiremos a continuación:

- A) La finalidad próxima del Procedimiento por Infracciones se traduce en la defensa de los derechos del consumidor; tutelados por la Legislación de la materia, la cual se materializa a través de la aplicación de sanciones luego de substanciar el mencionado procedimiento.
- B) El fin mediato del procedimiento en estudio radica en lograr la eficacia de las leyes que protegen los derechos de los consumidores; cuyo medio idóneo para cumplir con los fines mencionados; reside en el procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor; siendo ésta la única vía para sancionar las conductas ilícitas de los proveedores.

A continuación enumero los presupuestos del procedimiento por infracciones a Ley de la materia

- 1.- La inexistencia de solución al conflicto en el procedimiento de conciliación.
- 2.- La presunción de una conducta ilícita por parte del proveedor.
- 3.- Cualquier denuncia formulada por el consumidor; respecto de supuestas violaciones a la normatividad de la materia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 4.- Las diligencias de verificación, de donde resulten posibles infracciones a la normatividad de la materia.
- 5.- El empleo de contratos de adhesión de registro obligatorio, sin cumplir con este requisito.
- 6.- Los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor con actitud de supuesta conciliación donde el proveedor se niegue a cumplir con sus obligaciones contenidas en su clausulado.
- 7.- Las Normas Oficiales Mexicanas que establezcan el registro previo del contrato de adhesión o cualesquiera términos y condiciones señalados en las mismas en atención a lo previsto en el artículo 86 párrafos primero y segundo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El Procedimiento por Infracciones a la Ley, como ya lo señalamos; tiene por objeto sancionar a los proveedores infractores de las disposiciones legales aplicables en materia de protección al consumidor debiendo otorgarles previamente la garantía de audiencia.

Ahora bien; partiendo del principio según el cual el proveedor tiene la obligación de observar las disposiciones tanto de la Ley Federal de Protección al Consumidor como de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y Normas Oficiales Mexicanas; este es quien puede sujetarse a este procedimiento como presunto infractor la normatividad antes señalada.

En virtud de lo anterior, me permito mencionar los plazos que señala la Ley de la materia para la sustanciación del procedimiento en análisis:

Plazo para iniciar el Procedimiento por Infracciones a la Ley.- El procedimiento en comento deberá iniciarse dentro del año siguiente, contado desde la fecha en que la Procuraduría Federal del Consumidor tenga conocimiento de la conducta presumiblemente ilícita cometida por el proveedor; o bien, después de concluido el procedimiento conciliatorio; por tanto, de transcurrir más de ese tiempo, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del mismo ordenamiento legal, prescribirá el derecho de esta Institución para sustanciarlo.

Ahora bien; existen varios plazos en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, según los cuales deberá sustanciarse el procedimiento por infracciones a la ley, tales como:

- A) Plazo para ofrecimiento de pruebas: El Maestro José Ovalle Favela señala "...se debe hacer saber al probable infractor que tiene un plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas que estime pertinentes y hacer las manifestaciones que a su derecho convenga..."²⁸

El mencionado precepto legal, el plazo que deberá otorgarse al proveedor con posterioridad a su admisión para aportarlas, por ejemplo tratándose de periciales o testimoniales. Asimismo el Maestro José Ovalle comenta "...consiste en otorgar al probable infractor una oportunidad razonable para ofrecer y aportar las pruebas pertinentes, las cuales deberán ser valoradas conforme a derecho por la autoridad en su resolución"²⁹

- B) *Plazo para formular manifestaciones:* El artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor concede al presunto infractor el plazo de diez días para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga. De lo anterior se desprende que la finalidad esencial de este derecho

²⁸ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 199

²⁹ Idem

concedido al proveedor es la de otorgarle la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal.

- C) *Plazo para presentar alegatos*: El citado artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor concede al presunto infractor el plazo de dos días para presentar alegatos; de igual forma este derecho es otorgado al proveedor como garantía señalada en el párrafo que antecede.
- D) *Plazo para resolver*: El último párrafo del mencionado artículo 123 de la Ley de la materia ordena a la Procuraduría Federal del Consumidor que resuelva dentro de los quince días hábiles siguientes sin precisar el límite desde donde deberá iniciar el conteo del plazo. Al respecto; cabe comentar que existen dos hipótesis dentro del presente rubro; las cuales señalo a continuación:

1.- Concluido el plazo de diez días otorgados al presunto infractor en el primer párrafo del artículo 123 de la Ley de la materia; para ofrecer pruebas y manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, sin haber hecho uso de este derecho, la Procuraduría deberá resolver conforme a los elementos de convicción de que disponga, tal como lo manda la parte final del mismo párrafo.

2.- Desde la presentación de alegatos o la preclusión del plazo de dos días concedido para ello. Cabe señalar que la presentación de alegatos será la última promoción que puede hacer el presunto infractor en el procedimiento por infracciones a la ley; siempre y cuando haya ofrecido pruebas, por tanto, la Procuraduría está en la posibilidad de dictar la resolución que en derecho corresponda. Ahora bien; en caso de haber precluído para el presunto infractor el plazo de dos días concedido para formular alegatos, sin que haya hecho uso de ese derecho, igualmente la Procuraduría estará en condiciones de emitir la resolución correspondiente.

E) **PRESCRIPCION Y PRECLUSION**: el primer concepto es definido por Manuel Osorio como la extinción de un derecho no ejercido durante determinado lapso...”. Ahora bien; según lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el plazo de prescripción de los derechos y obligaciones establecidos en la misma legislación, será de un año, salvo otros términos previstos particularmente. El segundo concepto se explica como “...la situación procesal que se produce porque una de las partes no han ejercitado oportunamente y en la forma legal una facultad o algún derecho procesales...”³⁰. Cabe mencionar que aun cuando la preclusión no está prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor, es enteramente

³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

aplicable al procedimiento por infracciones a la ley; así como a los otros procedimientos contemplados en dicho ordenamiento legal.

ARTICULO 123. Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la Procuraduría notificara al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgara un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga. Cuando la Procuraduría detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas, notificara también al fabricante, productor o importador de tales bienes o productos el inicio del procedimiento previsto en este artículo. La Procuraduría determinara las sanciones que procedan una vez concluidos los procedimientos en cuestión. La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias. Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificara al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes. La Procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes.

En seguida me permito exponer los aspectos generales para la valoración de las pruebas, dada la importancia que reviste tal actividad para la correcta emisión de la resolución administrativa.

CONCEPTO DE PRUEBA:

Prueba es la actividad procesal encaminada a la demostración de un hecho determinado. También puede definirse a la prueba como todo lo que puede servir dentro del proceso para persuadir y crear certeza o convicción en el espíritu de la autoridad que resuelve.

Ahora bien; considero necesario en este apartado definir el concepto de certeza; la cual consiste en la adquisición y precisión de la verdad.

El fin de la prueba es evidentemente el obtener el convencimiento de la Autoridad, crear certeza, convicción en relación con los hechos controvertidos.

El objeto o materia de la prueba son los hechos controvertidos; así como todo aquello respecto de lo cual debe adquirir el conocimiento para resolver la cuestión sometida a su examen.

La Ley Federal de Protección al Consumidor no contempla reglas generales en materia de pruebas; por lo que resulta aplicables supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, con base en lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual a su vez debe aplicarse para subsanar las lagunas del procedimiento por infracciones a la ley, con base en el artículo 124 bis de la primera de las leyes mencionadas.

La Procuraduría Federal del Consumidor en el procedimiento en estudio; debe recibir las pruebas que le presente el proveedor siempre que estén reconocidas por la ley. Cabe señalar que en virtud de que el consumidor no es parte en el Procedimiento por Infracciones a la Ley, técnicamente carece del derecho para ofrecer pruebas dentro del mismo.

En este rubro se hará una breve reseña de la manera como la Procuraduría Federal del Consumidor deberá valorar las pruebas para establecer si el proveedor infringió alguna disposición de la normatividad correspondiente; lo cual es enteramente aplicable a los demás procedimientos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

LA CONFESION. El proveedor puede confesar haber incurrido en alguna infracción durante la substanciación del Procedimiento por Infracciones a la Ley; así como de otros procedimientos, en cuyo caso se hará prueba plena atendiendo a lo dispuesto en las siguientes disposiciones legales:

- I. Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;
- II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia;
- III. Que sea de hecho propio o en su caso, del representado y concerniente al negocio (art. 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles)

LOS DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS

a) *Los documentos públicos* hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquellos procedan; pero si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado manifestado. También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a la época anterior al establecimiento del Registro Civil.

b) *El documento privado* forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses del autor, el escrito privado que

contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración mas no de los hechos declarados.

LA PRUEBA PERICIAL. El valor de ésta prueba quedará a la prudente apreciación de la autoridad (art. 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

LA INSPECCIÓN JUDICIAL. Esta prueba hará prueba plena cuando se refiere a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales (art. 212 del Código Federal de Procedimientos Civiles)

LA PRUEBA TESTIMONIAL. El valor de ésta prueba quedará al arbitrio de la Autoridad.

LAS PRUEBAS FOTOGRÁFICAS, TAQUIGRÁFICAS Y LAS QUE APORTEN LOS DESCUBRIMIENTOS DE LA CIENCIA. El valor de ésta pruebas igualmente quedará al arbitrio de la Autoridad.

LAS PRESUNCIONES. Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio, las demás presunciones legales tendrán el mismo valor probatorio mientras no sean destruidas. El valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal (art. 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Finalmente, es de señalarse que el procedimiento por Infracciones a la Ley concluye mediante una resolución, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo cual resulta ineludible el estudio de las formalidades que la misma debe reunir tanto de fondo como de forma.

2.9 RESOLUCION ADMINISTRATIVA QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY

La resolución es el acto por el cual la Autoridad emite su decisión respecto del conflicto entablado en el procedimiento por infracciones a la ley. Por tanto, al emitir la resolución, la autoridad deberá pronunciar en el sentido de sancionar o no al proveedor, para tal efecto habrán de considerarse al emitir la resolución, los elementos de prueba con que cuente la Procuraduría Federal del Consumidor; una vez agotado el procedimiento en comento.

Ahora bien; la Ley Federal de Protección al Consumidor no exige determinada estructura en la resolución que ponga fin al procedimiento por infracciones. El último párrafo del artículo 123 del citado ordenamiento legal, se concreta sólo a establecer el plazo de quince días para su emisión e implícitamente señala que debe adoptarse en ella la forma escrita.

Por lo que será suficiente que se reúnan en la resolución administrativa los principios constitucionales de fundamentación y motivación debiendo valorarse todas y cada una de las pruebas existentes en autos; y para finalizar deberá señalarse si existe o no infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente.

2.9.1. ELEMENTOS DE LA RESOLUCION

1. Primeramente deberá examinarse de oficio la competencia que para conocer el caso concreto tenga el órgano de la Procuraduría Federal del Consumidor encargado de emitir la resolución, señalando los fundamentos en que se apoye.
2. De sostenerse la competencia, deberá fijarse con claridad y precisión el o los actos que dieron origen al procedimiento por infracciones, pudiendo hacer referencia por ejemplo a la reclamación o denuncia del consumidor, a una diligencia del consumidor, a una diligencia de verificación o al incumplimiento de algún convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor.
3. La apreciación de las pruebas, asentando su valoración.
4. Las deducciones jurídicas en las cuales podrá sustentarse la determinación.
5. Los fundamentos legales aplicables.
6. Concluir si en el caso concreto se cometió o no alguna infracción.
7. En caso de haberse demostrado algún acto ilícito, deberán considerarse todos y cada uno de los factores de individualización previstos en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
8. Imponer la sanción o sanciones aplicables al caso concreto.
9. Indicar la forma de ejecución de sanciones.
10. Indicar nombre y firma autógrafa de la autoridad que dicta la resolución.
11. Señalar la fecha de la resolución.
12. Especificar la forma como será notificado el proveedor.

Ahora bien; existen elementos que deben contener las resoluciones administrativas; los cuales resultan de mayor complejidad; por lo cual los analizaremos en forma individual a cada uno como sigue a continuación:

A) LA JURISDICCION.- El término jurisdicción proviene de dos voces latinas; *jus* y *dicere* cuyo significado es: *JUS* significa Derecho y *DICERE* significa decir. Aplicando conjuntamente estas palabras es decir Jurisdicción, se traduce en: Decir el Derecho. Por tanto la jurisdicción relativa a la imposición de las sanciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la mencionada legislación, en virtud de la cual la Procuraduría decidirá si se cometió alguna infracción a las disposiciones legales aplicables encaminadas a la protección de los consumidores y en su caso aplicar las sanciones correspondientes.

B) LA COMPETENCIA COMO LÍMITE DE JURISDICCION.- La competencia es el límite objetivo de la jurisdicción, distribuyéndose la impartición de justicia en diferentes órganos. Consiste en la potestad que una Ley o reglamento confiere a una autoridad, para ejercer sus funciones en un caso concreto. La competencia es el requisito que corresponde a la autoridad encargada de sustanciar los procedimientos legales, se trata del presupuesto en el cual se funda la potestad de tal órgano para actuar al mismo tiempo delimita la jurisdicción.

La competencia se divide por territorio, por materia y por grado. La **COMPETENCIA POR MATERIA** atribuye a cada autoridad la facultad para conocer determinadas cuestiones; ahora bien, en la materia específica de protección al consumidor corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La competencia en materia de sanciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización está regulada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 24 fracción XIX y 125 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor tiene competencia para aplicar las sanciones previstas en el mismo ordenamiento legal, así como en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Es necesario señalar que todas aquellas relaciones no reguladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor están excluidas de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, las cuales se detallan en el artículo 5º de la misma legislación.

Asimismo quedan excluidos los servicios regulados por las leyes financieras que presten las instituciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas del Sistema de Ahorro para el Retiro o de cualquier órgano de regulación, de supervisión o de protección y defensa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que hace a la COMPETENCIA POR CUANTIA; ésta se delimita atendiendo al monto del negocio motivo de la controversia, lo cual está señalado en los artículos 2º, 99 y 117 de la Ley Federal de Protección al Consumidor,

En cuanto a la competencia por grado; ésta es la que corresponde a las autoridades jerárquicamente superiores, lo cual se observa por ejemplo, con los jueces de primera y segunda instancia. Ahora bien; no existiendo un órgano jerárquicamente superior a la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer sanciones correspondientes de conformidad con la Ley Federal de Protección al Consumidor es inaplicable la competencia por grado, la cual tendrá lugar únicamente ante la interposición del recurso de revisión, en cuyo caso el superior

jerárquico de la autoridad que haya emitido la resolución impugnada tendrá competencia para resolver si es fundado.

C) EL REQUISITO DE LA FUNDAMENTACION.- La fundamentación se refiere a las disposiciones legales en las cuales deberá estar sustentada la resolución que dicte la autoridad, éste es el primero de los requisitos de forma. La resolución debe señalar el o los preceptos legales aplicables al caso concreto, siendo necesaria la adecuación entre tales normas legales y los hechos motivo del procedimiento por infracciones a la ley. Asimismo deberán expresarse en la misma resolución las disposiciones legales con las cuales se fundamenta la competencia del órgano de la Procuraduría Federal del Consumidor encargado de emitir tal determinación.

EL REQUISITO DE LA MOTIVACION.- La exigencia de la motivación consiste en la exposición que debe hacer la autoridad, en cuanto a las circunstancias, razones o causas consideradas para emitir la resolución. Por ello la motivación puede conceptuarse como el juicio de la autoridad, formulado como resultado de la apreciación de los hechos motivo del procedimiento, así como de las pruebas relacionadas con los mismos y que sean conducentes para formar convicción a la autoridad.

En consecuencia, tanto la fundamentación como la motivación instituyen requisitos de forma, los cuales operan como garantías individuales exigidas por la Constitución Federal.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, tenemos que las resoluciones que pongan fin al procedimiento por infracciones a la ley sancionando al infractor, deberán cumplir con la garantía de fundamentación y motivación estudiados anteriormente. De no cumplir con dichas garantías; las resoluciones podrán combatirse con ineludible éxito a través de algún medio de impugnación previsto en las leyes correspondientes.

CAPITULO III

SANCIONES PREVISTAS EN POR LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

3.1 CATALOGO DE SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

A continuación presento el catálogo de sanciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente en su capítulo XIV las cuales son aplicables a los proveedores responsables de infracciones a lo dispuesto en la normatividad aplicable en materia de protección al consumidor:

ARTS. QUE PREVEN LA SANCION	SANCION SEÑALADA	ARTS. CON CONDUCTAS ASANCIONAR	CONDUCTAS SANCIONADAS
126	DE \$150.00 A \$480,000.00	8bis, 11, 15, 16	Negativa para contribuir a la información a los consumidores. Negativa para devolución de la cantidad entregada como depósito por envases o empaques. Cobro indebido sobre tarjeta de crédito; y práctica de mercadotecnia sin la debida información al consumidor.
127	De \$300.00 a \$960,000.00	7º bis, 13, 17, 18 bis, 32 a 43, 45, 47 a 50, 52 a 55, 57 a 62, 66 a 70, 72, 75, 77 a 79, 81, 82, 85, 86 quater, 87 bis, 90, 91, 93, 95 y 113.	Incumplimiento del proveedor respecto de la intervención de Profeco. Veracidad y correcto uso de la información y publicidad. Prohibición de venta o prestación del servicio; así como su condicionamiento o

			<p>negativa. Se sanciona además el incumplimiento en servicios; las operaciones a crédito; al llevar a cabo promociones y ofertas. Ventas a domicilio, mediatas o indirectas de los servicios, de las operaciones de crédito. Las garantías, contratos de adhesión, incumplimientos relacionados con reclamaciones derivadas de cantidad menor o calidad distinta de la ofrecida; así como reparaciones inadecuadas y suspensión de suministro de bienes o servicios periódicos, una vez iniciado el procedimiento conciliatorio.</p>
128	De \$450.00 a \$1,760,000.00	7o, 8o, 10, 12, 44, 63, 63bis, 63 ter, 63 quintas, 65, 73 ter, 74, 76 bis, 80, 86 bis, 87, 87 ter, 92, 92 ter, 98 bis y 121.	<p>Incumplimiento en los términos contratados, precios oficiales, conductas que atenten directamente contra el consumidor, en su libertad o integridad física. Prácticas coercitivas y desleales o cláusulas abusivas. Negativa para entregar comprobante de pago. El uso de investigaciones, encuestas y monitoreos publicados por Profeco, con fines</p>

			<p>publicitarios o comerciales. Incumplimientos derivados de sistemas de autofinanciamiento, tiempo compartido, operaciones con inmuebles, así como las efectuadas por medios electrónicos o cualquier otra tecnología. La falta de registro de contratos de adhesión que deban cumplir este requisito. Asimismo se impondrán sanciones cuando no se cumpla con el suministro de partes y refacciones, así como el servicio de reparación durante el término de vigencia de la garantía y durante el tiempo que el producto siga produciéndose. La negativa a reponer el producto, la cantidad pagada, la bonificación o compensación en términos de los artículos 92 y 92 ter.</p>
128 bis	<p>Clausura total o parcial hasta por noventa días y multa de \$90,000.00 a \$2,520,000.00</p>	<p>Cualquier infracción de gravedad, atendiendo a las a las hipótesis previstas en el art.</p>	<p>ARTICULO 128 TER. SE CONSIDERARAN CASOS PARTICULARMENTE GRAVES:</p> <p>I. AQUELLOS EN QUE DE SEGUIR OPERANDO EL PROVEEDOR, SE PUDIERAN AFECTAR LOS</p>

			<p>DERECHOS E INTERESES DE UN GRUPO DE CONSUMIDORES;</p> <p>II. CUANDO LA INFRACCION DE QUE SE TRATE PUDIERA PONER EN PELIGRO LA VIDA, LA SALUD O LA SEGURIDAD DE UN GRUPO DE CONSUMIDORES;</p> <p>III. AQUELLAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN EN RELACION CON BIENES, PRODUCTOS O SERVICIOS QUE POR LA TEMPORADA O LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES DEL MERCADO AFECTEN LOS DERECHOS DE UN GRUPO DE CONSUMIDORES;</p> <p>IV. AQUELLAS CONDUCTAS QUE SE COMETAN APROVECHANDO LA ESCASEZ, LEJANIA O DIFICULTAD EN EL ABASTECIMIENTO DE UN BIEN O EN LA PRESTACION DE UN SERVICIO;</p> <p>V. CUANDO SE TRATE DE PRODUCTOS BASICOS DE CONSUMO GENERALIZADO,</p>
--	--	--	---

			<p>COMO ALIMENTOS, GAS NATURAL O LICUADO DE PETROLEO, GASOLINA O PRODUCTOS SUJETOS A PRECIO MAXIMO O A PRECIOS O TARIFAS ESTABLECIDOS O REGISTRADOS POR LA SECRETARIA O POR CUALQUIERA OTRA AUTORIDAD COMPETENTE, Y</p> <p>VI. LA REINCIDENCIA EN LA COMISION DE INFRACCIONES A LOS ARTICULOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 128 DE ESTA LEY.</p>
128 quater	<p>Prohibición de la comercialización de productos o servicios. Dstrucción de bienes que no admitan reacondicionamiento.</p>		<p>La destrucción de productos de aplicará cuando habiendo sido suspendida la comercialización de los mismos, se determine que no es posible su acondicionamiento, reproceso, reparación o sustitución o bien cuando su comercialización no pueda realizarse conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Procederá la prohibición de</p>

			comercialización de productos cuando habiendo sido suspendida, no se garantice que su prestación pueda realizarse conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
129	En caso de reincidencia, multa hasta por el doble de las señaladas establecidas en los artículos 126, 127, 128, 128 bis, y arresto administrativo hasta por 36 horas.	Infracción a cualquier precepto.	En caso de reincidencia.

De lo anteriormente expuesto; pareciera que la Ley Federal de Protección al Consumidor contiene solamente las sanciones derivadas del Capítulo XIV del ordenamiento en comento, las cuales señalé anteriormente, sin embargo; después de hacer un estudio minucioso de esta legislación vigente, pude constatar que existen además otras sanciones diseminadas en la misma.

Ahora bien; cabe hacer mención que previamente debemos atender las consideraciones derivadas de su naturaleza jurídica, según las cuales podremos apreciar la existencia de las mismas, independientemente de su denominación en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Una sanción es la consecuencia jurídica desfavorable producida como resultado del incumplimiento de una norma; se impone como resultado de la coerción derivada del Derecho y ejercida por autoridad competente.

Atendiendo a su finalidad; las sanciones vigorizan el respeto a la Ley Federal de Protección al Consumidor, actuando sobre el trasgresor de la norma jurídica, en miras de su reforma.

Asimismo cabe señalar que también las sanciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor actúan sobre los proveedores no sancionados,

generando en ellos temor de su imposición ante futuras infracciones a las disposiciones contenidas en dicha Ley.

Lo más relevante de la imposición de sanciones, consiste en hacer que prevalezca el interés de los consumidores sobre el derecho sacrificado, el cual pertenecía al proveedor responsable de la infracción, de donde se deriva la ejecución de éstas.

EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS

A continuación transcribo las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor relativas a este rubro:

Artículo 41. Cuando se trate de productos o servicios que de conformidad con las disposiciones aplicables, se consideren potencialmente peligrosos para el consumidor o lesivos para el medio ambiente o cuando sea previsible su peligrosidad, el proveedor deberá incluir un instructivo que advierta sobre sus características nocivas y explique con claridad el uso o destino recomendado y los posibles efectos de su uso, aplicación o destino fuera de los lineamientos recomendados. El proveedor responderá de los daños y perjuicios que cause al consumidor la violación de esta disposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 92 ter de esta ley.

Artículo 60. Las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos deberán emplear partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio autorice expresamente que se utilicen otras. Cuando las refacciones o partes estén sujetas a normas de cumplimiento obligatorio, el uso de refacciones o partes que no cumplan con los requisitos da al consumidor el derecho a exigir los gastos necesarios que pruebe haber efectuado y, en su caso, a la bonificación a que se refiere el artículo 92 ter de esta ley.

Artículo 61. Los prestadores de servicios de mantenimiento o reparación deberán bonificar al consumidor en términos del artículo 92 ter si por deficiencia del servicio el bien se pierde o sufre tal deterioro que resulte total o parcialmente inapropiado para el uso a que este destinado.

Artículo 79.- Las garantías ofrecidas no pueden ser inferiores a las que determinen las disposiciones aplicables ni prescribir condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente corresponden al consumidor.

El cumplimiento de las garantías es exigible, indistintamente, al productor y al importador del bien o servicio, así como al distribuidor, salvo en los casos en que alguno de ellos o algún tercero asuma por escrito la obligación. El cumplimiento de las garantías deberá realizarse en el domicilio en que haya sido adquirido o contratado el bien o servicio, o en el lugar o lugares que exprese la propia póliza. El proveedor deberá

cubrir al consumidor los gastos necesarios erogados para lograr el cumplimiento de la garantía en domicilio diverso al antes señalado.

Evidentemente conforma una sanción pecuniaria, el pago de daños y perjuicios resultante de la conducta infractora por parte del proveedor a las disposiciones referidas anteriormente.

LA REPOSICION DE GASTOS Y EL PAGO DE BONIFICACION O COMPENSACION

El derecho a la indemnización a favor del consumidor por incumplimiento está contemplado en el artículo 37 de la Ley de la materia el cual señala:

Artículo 37. La falta de veracidad en los informes, instrucciones, datos y condiciones prometidas o sugeridas, además de las sanciones que se apliquen conforme a esta ley, dará lugar al cumplimiento de lo ofrecido o, cuando esto no sea posible, a la reposición de los gastos necesarios que pruebe haber efectuado el adquirente y, en su caso, al pago de la bonificación o compensación a que se refiere el artículo 92 ter de esta ley.

El precepto transcrito manda que el proveedor sea sancionado conforme al capítulo XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor cuando falte veracidad en la información del proveedor y en sus ofrecimientos y asimismo sanciona al proveedor con la reparación del daño económico mediante la reposición de los gastos necesarios que pruebe haber efectuado el consumidor y en su caso, al pago de la bonificación o compensación.

3.2. MEDIDAS PRECAUTORIAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Cabe señalar que entre las sanciones se incluyen los medios represivos de corrección y de prevención. Dentro de las primeras encontramos la multa, la clausura y el arresto; y dentro de las segundas tenemos además de las señaladas, la inmovilización, el aseguramiento, así como la suspensión y prohibición de comercialización o publicidad, cuyas características se aprecian no sólo en la multa o clausura, sino además en las sanciones que en seguida se estudian.

La Procuraduría podrá aplicar las siguientes medidas precautorias cuando se afecte o pueda afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores:

- I. Inmovilización de envases, bienes, productos y transportes;
- II. El aseguramiento de bienes o productos en términos de lo dispuesto por el artículo 98 ter de esta ley;

III. Suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios;

IV. Colocación de sellos de advertencia, y

V. Ordenar la suspensión de información o publicidad a que se refiere el artículo 35 de esta ley.

Las medidas precautorias se dictaran conforme a los criterios que al efecto expida la Procuraduría y dentro del procedimiento correspondiente en términos de lo dispuesto en el artículo 57 y demás relativos de la ley federal sobre metrología y normalización; así como cuando se advierta que se afecta o se puede afectar la economía de una colectividad de consumidores en los casos a que se refiere el artículo 128 ter o cuando se violen disposiciones de esta ley por diversas conductas o practicas comerciales abusivas, tales como: el incumplimiento de precios o tarifas exhibidos; el condicionamiento de la venta de bienes o de servicios; el incumplimiento de ofertas y promociones; por conductas discriminatorias y por publicidad o información engañosa. En el caso de la medida precautoria a que se refiere la fracción IV de este precepto, previo a la colocación del sello respectivo, la Procuraduría aplicara la medida a que se refiere el artículo 25, fracción I, de esta ley tales medidas se levantarán una vez que se acredite el cese de las causas que hubieren originado su aplicación en su caso, la Procuraduría hará del conocimiento de otras autoridades competentes la aplicación de la o las medidas a que se refiere este precepto.

Es importante; destacar que en relación a las reformas publicadas el 4 de febrero de 2004, acerca de la naturaleza jurídica tanto de las sanciones como de los medios de apremio es ilógico supeditar la imposición de sanciones a la aplicación de medios de apremio. Es importante recordar que las primeras se imponen con motivo de una conducta ilícita del proveedor por ser violatoria de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor; en tanto que los segundos se aplican para hacer cumplir alguna determinación de la Procuraduría Federal del Consumidor, no siendo éste el caso previsto por el último párrafo del artículo 25bis del citado ordenamiento legal, según el cual sólo será procedente la colocación de sellos de advertencia cuando previamente se haya aplicado el medio de apremio consistente en apercibimiento de conformidad con el artículo 25 fracción I del mismo ordenamiento legal.

Aunado a lo anterior; es conveniente hacer un paréntesis explicando el significado de las medidas de apremio; debe entenderse éstas como recursos que la Autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los proveedores a observar los requerimientos que le hace la autoridad. Su imposición exige una actuación previa de autoridad y el incumplimiento por parte del gobernado; éstas consisten en el apercibimiento, multa, etc.

Ahora bien; partiendo de la esencia de las sanciones, debemos entender como sanciones la prohibición para comercializar bienes y servicios , así como la inmovilización, el aseguramiento, la colección de sellos de advertencia respecto de productos ofrecidos al consumidor por los proveedores, así como la información a través de medios de comunicación masiva u otras formas.

Asimismo encontramos como sanciones, la suspensión de la publicidad referente a productos y servicios. Lo anterior puede establecerse fácilmente atendiendo a la naturaleza jurídica de las sanciones, estudiada en el capítulo primero aun cuando equivocadamente la Ley Federal de Protección al Consumidor no habla de sanciones sino de medidas precautorias.

3.3 FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Ahora bien; como requisito fundamental para la legalidad de las sanciones que impone la Procuraduría Federal del Consumidor es el de la debida fundamentación y motivación EL artículo 131 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala

Artículo 131.- Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;
- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Las cuatro fracciones del artículo enumeran los datos, documentos y demás medios de prueba con base en las cuales la Procuraduría debe tener comprobada la infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor; consecuentemente, con base en los mismos se debe imponer la sanción aplicable. Estas cuatro fracciones se pueden resumir indicando que las infracciones a la Ley de la materia sólo se pueden considerar demostradas tomando en cuenta los datos y pruebas

que obren en el expediente administrativo; y que sólo cuando estén demostradas, la Procuraduría podrá imponer la sanción que corresponda. En otras palabras, estas cuatro fracciones se resumen en que lo que no está en el expediente no existe jurídicamente.

Asimismo, el último párrafo del artículo 131 reitera a la Procuraduría la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, que impone a todas las autoridades el párrafo primero del artículo 16 constitucional. Conviene tener presente que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la fundamentación se cumple cuando la autoridad expresa con precisión los preceptos legales aplicables al caso y los que regulen su competencia. Así también dicho Tribunal ha considerado que la motivación impone a la Autoridad el deber de señalar también con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Lo anterior es así; a través de la fundamentación la Autoridad debe exponer las razones de derecho que justifiquen el acto; y por medio de la motivación debe manifestar las razones de hecho, y de manera particular el análisis y la valoración de las pruebas con base en las cuales consideró aplicables al caso los preceptos legales invocados. En ese sentido la Segunda Sala ha precisado que debe existir “adecuación entre los motivos aducidos con las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”.

Por lo que, el último párrafo del artículo 131 de la Ley de la materia exige que la motivación de las resoluciones que emita la Procuraduría tome en consideración los criterios establecidos en la Ley, los cuales se contienen primordialmente en su artículo 132.

3.4 FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR

Si bien es cierto que la actividad de la administración pública está regulada por el sistema jurídico vigente, ello no implica que los órganos gubernamentales no posean en ocasiones un relativo margen de movimiento para determinar el contenido y la orientación de sus tareas, es decir, para la emisión de actos administrativos.

Rafael Entrena Cuesta señala: Una facultad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuándo debe ejercitarse, cómo debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar. Ello puede obedecer a una de dos circunstancias: a que no exista una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que, existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres o alguno de aquéllos.¹

¹ ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de derecho administrativo, vol. I, 4ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1974.

Discrecionalidad y Arbitrariedad.

Cuando el servidor público actúa de manera incorrecta al ejercer facultades discrecionales, comete un acto arbitrario. A este ejercicio arbitrario es a lo que la doctrina llama desvío de poder; es decir, el uso exorbitante de las facultades que la ley otorga, al no ponderar adecuadamente los factores que determinan el origen y la finalidad de la actuación.

Se distingue entre abuso de poder y desvío de poder. En la primera categoría se incluyen los actos que han sido emitidos con total arbitrariedad y rebasando los límites que la ley fija para la actuación de la autoridad, en tanto que hay desvío de poder cuando dentro del marco creado por la ley, se actúa de modo exagerado o inequitativo al hacer uso de facultades discrecionales, de tal suerte que se desvirtúa la finalidad que debe perseguir todo acto administrativo. A continuación transcribo el siguiente criterio:

No. Registro: 231,989

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Tesis: I. 2o. A. J/6.

Página: 836

Genealogía: Gaceta número 7, Agosto de 1988, página 22.

MULTAS. ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONERLAS ENTRE EL MINIMO Y EL MAXIMO PERMITIDO POR LA LEY. DEBE RAZONARSE.

Las autoridades administrativas pueden cuantificar las multas que correspondan a infracciones cometidas y, al hacerlo, gozan de plena autonomía para fijar el monto que su amplio arbitrio estime justo dentro de los límites señalados en la ley; empero, al determinar la sanción, deben expresar pormenorizadamente los motivos que tengan para fijar la cuantía de multa, para lo cual hay que atender a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores de la infracción, y especificar cómo influyeron en su ánimo para detener dicho arbitrio en cierto punto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida en la ley.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1662/86. Selma Meyer de Baza. 29 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Salvador Flores Carmona.

Amparo directo 772/87. Distribuidora Paseo, S. A. 30 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Amparo directo 1236/87. Triturados Basálticos y Derivados, S. A. 26 de noviembre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Francisco Paniagua Amézquita.

Amparo directo 1372/87. Tornillos Spasser, S. A. 24 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo 172/88. Coco Colima, S. A. 26 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Límites a la facultad discrecional

En principio; es la misma Ley Federal de Protección al Consumidor la que establece los límites a la facultad discrecional. Más difíciles de precisar y de valorar son los límites que impone la naturaleza misma de la discrecionalidad, consistentes éstos en una apropiada evaluación de los motivos o razones que provocan la emisión del acto, así como de los fines que se persiguen con éste. Así la Procuraduría como autoridad perteneciente a la administración pública federal; cuenta con facultades discrecionales para imponer multas a aquellos que han cometido alguna infracción a las disposiciones de la Ley de la materia.

Es necesario señalar que el acto administrativo que se emita en uso de facultades discrecionales debe respetar las garantías individuales y los derechos humanos que la Constitución Política regula en su parte dogmática. Esto es; respetando los derechos de igualdad, petición, tránsito, propiedad, reunión, etc; en virtud de los artículos 13, 14 y 16 Constitucionales.

Los artículos indicados contienen una serie de garantías y derechos a favor del gobernado, los cuales, desde luego, deben de respetarse en los actos discrecionales para que éstos no se vean afectados de irregularidad; tales garantías o derechos son: igualdad ante la ley, procedimiento adecuado, correcta aplicación del orden jurídico, competencia legal del órgano emisor, servidor público debidamente facultado, forma escrita del acto, fundamentación y motivación de éste.

3.5 CRITERIOS PARA LA INDIVIDUALIZACION DE LAS SANCIONES

Ahora bien; en el caso específico de las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor; éstas deben ser emitidas tomando en consideración lo establecido por el artículo 132 de la Ley de la materia; el cual señala lo siguiente:

Artículo 132. La Procuraduría determinara las sanciones conforme a lo dispuesto en esta ley y su reglamento, considerando como base la gravedad de la infracción y tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general;
- II. El carácter intencional de la infracción;
- III. Si se trata de reincidencia, y
- IV. La condición económica del infractor.

Asimismo, la Procuraduría deberá considerar los hechos generales de la infracción a fin de tener los elementos que le permitan expresar pormenorizadamente los motivos que tenga para determinar el monto de la multa en una cuantía específica.

Este precepto señala los criterios que debe tomar en cuenta la Procuraduría para individualizar las sanciones administrativas; estos criterios deben ser analizados y aplicados dentro de la motivación de la resolución, con base en los datos, pruebas y demás constancias que obren en el expediente, al tenor de lo que dispone el artículo 131.

El criterio de la **condición económica del infractor**, el Maestro José Ovalle Favela señala lo siguiente: "...es muy general, por lo que podrá basarse tanto en las circunstancias que consten o se deduzcan de las actas levantadas por la autoridad, como en los informes y documentos que proporciones el proveedor..."²

El autor citado asume el criterio según el cual para cumplir con el factor de individualización mencionado "...Sólo requiere que la Procuraduría tome en cuenta la condición económica del infractor, tal como aparece en las constancias del expediente, sin que sin que tenga la Procuraduría que llevar a cabo un procedimiento de investigación para tal fin, ya que hacerlo sería desvirtuar la naturaleza del procedimiento por infracciones a la ley."³

El carácter intencional de la infracción; éste criterio nos remite a la culpabilidad en materia penal; sobre dicho elemento José Ovalle Favela sostiene: "...impone a la Procuraduría el deber de considerar si la infracción se cometió con o sin intención del proveedor, es decir, si se trata de una infracción dolosa o culposa."⁴

² OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit p. 244

³ Ídem

⁴ Ibidem

La reincidencia debe ser analizada conforme a la definición que proporciona el artículo 130; el cual transcribo a continuación:

Artículo 130.- Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

La gravedad de la infracción y el **perjuicio causado al consumidor** o a la sociedad en general deberán motivarse también con base en las constancias del expediente y en los razonamientos que pueda deducir de aquéllas la Procuraduría.

Primeramente debemos analizar el concepto de gravedad; el cual expresa Manuel Osorio "...está referida a algo grande, importante, arduo o difícil..."

Por otra parte la gravedad señala el autor citado "...está relacionada con el peligro..."

En cuanto se refiere al castigo de un daño o peligro graves, concluye Osorio "...que debe imponerse una sanción de larga duración o cuantiosa..."

De lo anterior se desprende que la gravedad de una infracción se relaciona con una conducta que ha causado un daño de importancia a determinado bien jurídicamente tutelado, por la normatividad de la materia.

Asimismo; debe considerarse grave la conducta que implique peligro para los bienes jurídicos de mayor trascendencia, aún cuando estos no hayan sufrido daño alguno, por ejemplo para la vida de los consumidores por haber ingerido cierto producto. Por ello, de conformidad con el artículo 1º fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor, uno de los principios básicos en las relaciones de consumo es la protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de los mismos y servicios considerados como peligrosos o nocivos.

Ahora bien; la gravedad puede trascender hasta un daño de difícil o imposible reparación se concretiza cuando de la conducta ilícita, resulta la producción de un daño a la salud o a otros intereses del consumidor, de difícil o imposible reparación.

Desde la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor se señaló tres categorías de multas, con montos determinados en cada una de ellas, atendiendo a la importancia de los efectos producidos por la conducta infractora del proveedor, toda vez que la ley vigente señalaba un límite para cualquier infracción en el artículo 86 fracción primera.

Las autoridades de la Procuraduría Federal del Consumidor sancionaban casi invariablemente cualquier conducta ilícita, con el límite máximo señalado para la

sanción pecuniaria, sin apreciar en el caso concreto la importancia o efectos causados con motivo de la infracción, dando como resultado la nulidad de las multas impugnadas, y asimismo la ineficacia de la ley de la materia.

Por lo que partiendo de la necesidad de una regulación justa de las sanciones pecuniarias y atendiendo al efecto causado por la conducta ilícita, el Dr. Ovalle Favela presentó una propuesta en la cual se dejó atrás el criterio de señalar en la Ley Federal de Protección al Consumidor, sólo el límite máximo de la multa, quedando establecidos en su lugar tres montos.

Al contemplar las multas en tres montos (máximo, medio y mínimo) señaló como propósito fundamental establecer una relación directa entre la sanción y el resultado, el cual, como las multas, también es clasificable en máximo, medio y mínimo atendiendo al daño ocasionado al consumidor.

MULTA SEGÚN EL MONTO ESTABLECIDO EN LA LEY	EFFECTOS PRODUCIDOS POR LA CONDUCTA ILICITA
LIMITE MINIMO: De una hasta 800 veces El salario mínimo general vigente en el DF.	DAÑO O PELIGRO MINIMO
LIMITE MEDIO: De una hasta 1,500 veces al salario mínimo general diario vigente en el D. F.	DAÑO O PELIGRO DE MAGNITUD INTERMEDIA
LIMITE MAXIMO: De una hasta 2,500 veces el salario mínimo general diario vigente en el D. F.	DAÑO O PELIGRO DE IMPORTANCIA

De lo anteriormente expresado podemos señalar que a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero del 2004; pocas conductas ilícitas sancionadas como infracciones leves, pudiendo apreciarse la tendencia de ubicar la mayoría de infracciones como intermedias o graves.

La graduación de la magnitud del daño producido con la conducta podrá llevarse a cabo de acuerdo con la siguiente división que expongo: Magnitud máxima, media y mínima.

a) **MAGNITUD MAXIMA:** Si la conducta desplegada por el proveedor ha tenido la aptitud causal para producir daño considerable o puesta en peligro en un bien jurídicamente tutelado de importancia, en perjuicio de un consumidor, por ejemplo se ocasionó menoscabo cuantioso a su patrimonio; entonces se trata de una infracción grave lo mismo que en todos aquellos casos donde se haya puesto en peligro su vida, libertad o seguridad no siendo necesario que en estos casos que tal efecto se hubiera verificado respecto de dos o más consumidores.

Sólo podrá establecerse la existencia de la magnitud máxima en cuanto a los efectos de la conducta ilícita, en aquéllos casos donde se hace patente la intención del proveedor de omitir el cumplimiento de sus obligaciones, por ejemplo cuando haya celebrado algún convenio ante la Procuraduría Federal del Consumidor y no cumpla con sus obligaciones señaladas en el mismo, ni demuestre estar haciendo lo necesario para ello.

b) **MAGNITUD MINIMA.**- Deberán calificarse como daños de magnitud mínima los que se produzcan como resultado de las siguientes conductas ilícitas:

1. Cuando los daños sean de baja cuantía.
2. Cuando la conducta ocasione al consumidor un perjuicio de fácil y pronta reparación.
3. Cuando la conducta ilícita implique sólo actos de molestia para el consumidor, sin causarle daño ni peligro alguno.
4. Cuando no se proporcione información a los consumidores o la misma sea incompleta, por ejemplo acerca del precio, contenido y procedencia.

Como ejemplos de magnitud mínima de la infracción sirven los casos previstos en los artículos 11, 48, 50, 52, 53, 54, 55 y 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

c) **MAGNITUD MEDIA.**- Cuando las consecuencias de los actos u omisiones del proveedor puedan ubicarse entre la mínima y la máxima, por no representar menor importancia ni daño o peligro considerable.

En relación a lo anteriormente manifestado; señalo a continuación la siguiente Jurisprudencia:

SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR SU CUENTIFICACION DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA.

- De conformidad con los artículos 87 y 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las multas que imponga la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor deberán atender a la intencionalidad de la acción u omisión constitutiva de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la gravedad del ilícito administrativo, en relación con el comercio de productos o servicios; por tanto, si se impone una sanción sin tomar en cuenta estos elementos, procede declarar su nulidad por indebida fundamentación y motivación en su monto.

Revisión No. 453/84. Resuelta en sesión de 18 de enero de 1985, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 514/84. Resuelta en sesión de 2 de abril de 1985, por mayoría de 8 votos y 1 en contra.

Revisión No. 275/86. Resuelta en sesión de 18 de agosto de 1986, por unanimidad de 8 votos.

Sirve de apoyo a lo anteriormente manifestado la Jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la letra establece:

MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.

- Por considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales debe satisfacer ciertos requisitos a juicio de esta Sala Superior se debe concluir que son los siguientes: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y la norma aplicable, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Revisión No. 2645/82. Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983 por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 275/80. Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1985 por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1244/79. Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1987 por unanimidad de 8 votos.

Texto aprobado en sesión de 24 de agosto de 1987.
(Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993,
México, p.516.

Con relación a lo anterior, debo señalar que el Procurador Federal del Consumidor publicó en el Diario Oficial de la Federación el **ACUERDO POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS POR INFRACCIONES A LAS LEYES FEDERALES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, CON MOTIVO DE ACTOS DE VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA**⁵, el cual me permito transcribir a continuación.

Primero. Los presentes Criterios son aplicables para los procedimientos administrativos a cargo de la Dirección General de Verificación y Vigilancia, y de las delegaciones de la Procuraduría, derivados de actos de verificación y vigilancia. El objeto del presente Acuerdo, en esta sección, es regular los criterios para la imposición de multas en los términos de la LFPC.

Quedan exceptuados de la aplicación del presente Acuerdo los procedimientos instruidos con motivo de actos de verificación en materia de combustibles.

Segundo. Cuando un mismo hecho u omisión implique la comisión de varias infracciones a las que la LFPC imponga una sanción consistente en multa, el total de las mismas no podrá rebasar el monto establecido en la dicha ley y sus respectivos Acuerdos de actualización publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. La imposición de las multas se hará teniendo como base indistintamente:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;
- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones, o
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte datos de convicción para aplicar la multa.

Cuarto. La determinación de las multas deberá considerar como base la gravedad de la infracción, y tomar en consideración los elementos siguientes:

- I. El perjuicio causado al **consumidor** o a la sociedad en general;
- II. El carácter intencional de la infracción;
- III. Si se trata de reincidencia, y
- IV. La condición económica del infractor.

Quinto. Para los efectos del criterio anterior se entenderá que:

I. Se acreditará la gravedad de una infracción cuando la conducta del infractor haya sido intencionalmente dirigida a producir consecuencias negativas, o tentativamente a querer producirlas, afectando con ellas a un **consumidor** o a un grupo específico y determinado de consumidores.

En los casos de infracciones a las disposiciones relativas a pesas, medidas y contenidos netos expresados en unidades de masa o volumen, podrá acreditarse la gravedad en función de la cantidad o porcentaje que exceda a la tolerancia permitida conforme a la norma oficial mexicana respectiva o a las disposiciones aplicables, y del detrimento o afectación que ello implique a la economía de los consumidores.

⁵ Diario Oficial de la Federación, sep. 2006.

En su caso se tomará en consideración el monto de la reclamación respectiva;

II. *El perjuicio al consumidor* es la afectación a sus derechos cuando se deduzca del agravio o daño ocasionado con la conducta infractora del proveedor.

El perjuicio a la sociedad en general se acredita cuando los proveedores importen, produzcan, fabriquen o comercialicen productos, o presten servicios, que no cumplan con las disposiciones de la Ley y otras aplicables;

III. *El carácter intencional de la infracción* se acredita cuando el infractor importe, produzca, fabrique o comercialice productos, o preste servicios, con conocimiento de las consecuencias patrimoniales o jurídicas derivadas del incumplimiento de las obligaciones contraídas o de las disposiciones de la Ley y demás aplicables;

IV. Existe *reincidencia* cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción. Para tal efecto, se considera que existe infracción cuando así haya sido establecido en resolución administrativa, y

V. La *condición económica* consiste en evaluar las posibilidades del infractor para responder a la sanción impuesta de manera tal que sea equitativa, y será considerada con base en la información proporcionada por el proveedor y, en su caso, los datos asentados en el acta de visita de verificación.

Durante el procedimiento, la Procuraduría podrá solicitar la información o documentación necesaria al presunto infractor, a efecto de determinar su capacidad económica.

Dicha capacidad la evaluará la Procuraduría tomando en cuenta, entre otras cosas, si se trata de personas físicas, microempresas, pequeñas empresas, medianas empresas o grandes empresas, de conformidad con la clasificación establecida por la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y la Ley **Federal** para el Fomento de la Micro industria y la Actividad Artesanal, así como los acuerdos emitidos por la Secretaría de Economía y, en su caso, los datos asentados.

Sexto. La condición económica del infractor será considerada con base en los datos siguientes:

I. El contenido del acta de la visita de verificación relativo al capital en giro que los proveedores manifiesten;

II. En su caso, el contenido del acta de la visita de verificación relativo a las observaciones que realicen los verificadores respecto de las condiciones físicas y equipamiento del establecimiento, o

III. La relevancia económica de las actividades comerciales que realice el infractor, de acuerdo con el giro correspondiente, y con cualquier otro dato o información de convicción con que se cuente al momento de resolver.

Dicha condición económica la evaluará la Procuraduría tomando en cuenta, entre otras cosas, si se trata de personas físicas, microempresas, pequeñas, medianas o grandes empresas, de conformidad con la clasificación establecida por la Ley para el desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Ley **Federal** para el Fomento de la Micro industria y la Actividad Artesanal, así como de los Acuerdos emitidos por la Secretaría de Economía. Asimismo, se podrá recurrir a la información pública contenida en el Sistema de Información Empresarial Mexicano para dar una mayor certeza jurídica y equidad en la aplicación de multas.

Séptimo. Para la determinación específica del monto de las multas, los elementos a que se refiere el Criterio Quinto serán considerados como sigue:

I. Para establecer la condición económica del infractor, este se ubicará, de acuerdo con su capital en giro, en alguna de las categorías siguientes:

- a) Pequeño proveedor hasta \$49,999.00;
- b) Mediano proveedor desde \$50,000.00 hasta \$999,999.00, y
- c) Gran proveedor desde \$1, 000,000.00 en adelante;

II. El rango de montos máximos de multas establecidos por los artículos 126, 127, 128 y 128 bis de la LFPC, será fraccionado en tres partes con el objeto de establecer, de manera proporcional, los rangos mínimos y máximos aplicables a cada una de las categorías de proveedores. A la categoría de pequeño proveedor le corresponderá la tercera parte del rango máximo para la categoría de gran proveedor, mientras que a la de mediano proveedor le corresponderán hasta las dos terceras partes del rango máximo para la categoría de gran proveedor;

III. De cada una de las tres partes a que se refiere la fracción anterior se obtendrá el 20%, para los efectos de determinar el monto máximo correspondiente a la comisión de una infracción.

Para el caso de dos infracciones será el 40% y así subsecuentemente hasta llegar al número de cinco infracciones y al 100%. En el caso de que la comisión de infracciones exceda el número de cinco se aplicarán los montos correspondientes a este número como máximo;

IV. Los elementos gravedad, perjuicio e intencionalidad a que se refiere el artículo 132 de la LFPC tendrán una asignación porcentual como sigue:

- a) Gravedad, hasta el 50%;
- b) Perjuicio hasta el 25%, y
- c) Intencionalidad hasta el 25%.

Los porcentajes anteriores se aplicarán al monto total de la multa correspondiente al número de infracciones cometidas, según la categoría de proveedores en que se ubique el infractor, y según sea sancionada la infracción por los artículos 126, 127, 128 y 128 bis de la LFPC;

V. La determinación específica del monto de la multa a que se hubiere hecho acreedor el infractor, se hará sumando los montos correspondientes a los elementos que se hubieren

acreditado, conforme al número de infracciones, según la categoría del proveedor, y en términos del tabulador que corresponda a los artículos 126, 127, 128 y 128 bis de la LFPC, y

VI. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la multa impuesta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la LFPC e independientemente de la sanción de arresto administrativo a que alude dicho artículo.

Octavo. Los montos de multa que se establecen en los tabuladores, serán actualizados en la misma proporción en que se actualicen las multas previstas en la misma Ley, en términos de lo dispuesto por su artículo 129 bis y los acuerdos correspondientes

Aplicación de multas en términos de la Ley **Federal sobre Metrología y Normalización**

Noveno. Los criterios a que se refiere esta sección sólo se aplicarán a las multas que se impongan de conformidad con la LFsmN.

Décimo. Cuando en una misma acta de visita se hagan constar diversas infracciones, las multas se determinarán separadamente y, por la suma resultante de todas ellas, se expedirá la resolución respectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 116 de la LFsmN.

En los casos en que las conductas registradas en un acta de visita constituyan diversas infracciones a una misma Norma Oficial Mexicana, se considerarán a todas ellas como una sola, excepto cuando el motivo de la infracción sea el uso de varios instrumentos para medir. En este último caso, la multa se computará en relación con cada uno de ellos, y si hay varias infracciones también se determinarán por separado.

Para tal efecto, al límite máximo de cinco infracciones se sumará por cada infracción adicional en instrumentos de medición, el que corresponda de uno a cinco de acuerdo al número de infracciones adicionales de que se trate, sin rebasar veinte mil salarios mínimos generales diarios vigentes (SMGDV's).

Décimo primero La imposición de las multas se hará teniendo como base indistintamente:

- I. Las actas de visita levantadas;
- II. Los resultados de las comprobaciones o verificaciones;
- III. Los datos que ostenten los productos, sus etiquetas, envases, o empaques en la omisión de los que deberían ostentar;
- IV. Los documentos emitidos por las personas a que se refiere el artículo 84 de la Ley, o
- V. Cualquier otro elemento o circunstancia de la que se infiera en forma fehaciente infracción a la LFsMN o demás disposiciones derivadas de ella.

Décimo segundo. La determinación de multas deberá considerar los elementos siguientes:

- I. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- II. La gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios;
- III. El perjuicio ocasionado a los consumidores, y
- IV. Las condiciones económicas del infractor.

Décimo tercero. Para los efectos del Criterio anterior se entenderá lo dispuesto en el criterio Quinto del presente Acuerdo.

Décimo cuarto. Para la determinación de la condición económica del infractor, se estará a lo señalado en el criterio Sexto del presente Acuerdo.

Décimo quinto. Para la determinación específica del monto de las multas, los elementos a que se refiere el Criterio Décimo segundo serán considerados como sigue:

I. Para establecer la condición económica del infractor, este se ubicará, de acuerdo con su capital en giro, en alguna de las categorías siguientes:

- a) Pequeño proveedor hasta \$49,999.00;
- b) Mediano proveedor desde \$50,000.00 hasta \$999,999.00, y
- c) Gran proveedor desde \$1, 000,000.00 en adelante;

II. A cada categoría de proveedores se le asignará un monto base para la cuantificación de la multa con objeto de posibilitar incrementos en número de SMGDV's de acuerdo a los elementos que se acrediten (intencionalidad, perjuicio y gravedad), respecto de la comisión de una o varias infracciones.

El monto base de la categoría de pequeño proveedor será el monto mínimo establecido en las fracciones I a IV del artículo 112-A de la LFsMN, y se incrementará, para las categorías de mediano proveedor y gran proveedor en múltiplos de cien;

III. Los montos máximos de multas establecidos por el artículo 112-A, fracciones I a IV, de la LFsMN serán fraccionados en tres partes con el objeto de establecer, de manera proporcional, los rangos máximos aplicables a cada una de las categorías de proveedores. A la categoría pequeño proveedor le corresponderá la

tercera parte del rango máximo para la categoría de gran proveedor, mientras que a la de mediano proveedor le corresponderán dos terceras partes del rango máximo para la categoría de gran proveedor.

Al resultado de lo anterior, correspondiente a los montos máximos, se le restará el monto base para la cuantificación de la multa. El resultado de la operación anterior será el máximo de incremento de SMGDV's aplicable al monto base de cada uno de las categorías de proveedores.

IV. Cada uno de los máximos de incremento de SMGDV's se subdividirá en cinco apartados, para los efectos de determinar los montos correspondientes a la comisión desde una y hasta cinco infracciones. Para el caso de una infracción será el 20% del máximo de incremento de SMGDV's, mientras que para dos será el 40%, y así subsecuentemente hasta llegar a cinco infracciones. En el caso de que la comisión de infracciones exceda el número de cinco, se aplicarán los montos correspondientes a este número como máximo.

V. Los elementos intencionalidad, perjuicio y gravedad, a que se refiere el artículo 115 de la LFsMN tendrán la asignación porcentual siguiente:

- a) Carácter intencional, hasta el 25%;
- b) Perjuicio hasta el 25%, y
- c) Gravedad hasta el 50%.

Los porcentajes anteriores se aplicarán al monto máximo de incremento de SMGDV's que corresponda a la comisión de una a cinco infracciones. El resultado se aplicará como incremento al monto base para la cuantificación de la multa, de acuerdo al número de infracciones cometidas, según la categoría de proveedores en que se ubique el infractor, y conforme sea sancionada la infracción por el artículo 112-A, fracciones I a IV, de la LFsMN.

VI. La determinación específica del monto de la multa a que se hubiere hecho acreedor el infractor se obtendrá sumando el monto base para la cuantificación de la misma con los montos correspondientes al elemento que se hubiere acreditado, conforme al número de infracciones, según la categoría del proveedor, y en términos del tabulador que corresponda a las fracciones I a IV del artículo 112-A, de la LFsMN.

VII. Para determinar el monto de la multa, se multiplicara el número de SMGDV resultante para cada caso y de acuerdo con el tabulador, por la cantidad en pesos equivalente a un salario mínimo general vigente diario que corresponda al momento de haberse cometido la infracción.

Décimo sexto - Las visitas no podrán comprender la verificación de más de cinco normas oficiales mexicanas, considerando lo establecido en el párrafo segundo del Criterio Décimo de este ordenamiento.

PROHIBICION DE SANCIONAR DOS VECES LA MISMA INFRACCION

Artículo 133.- en ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia.

Cuando por un mismo hecho u omisión se cometan varias infracciones a las que esta ley imponga una sanción, el total de las mismas no deberá rebasar de \$5,040,000.00.

La prohibición de doble juzgamiento por el mismo hecho se originó en el derecho penal cuando una garantía fundamental del inculpaado para no ser juzgado dos veces por el mismo delito, independientemente de que en la primera sentencia se

le haya absuelto o condenado (art. 23 constitucional); sin embargo esta prohibición ha alcanzado actualmente una dimensión general para todas las ramas del derecho, a tal punto que se considera que constituye un principio general del derecho.

En ese sentido; el artículo 133 de la Ley Federal de Protección al Consumidor recoge y aplica el régimen de sanciones administrativas en este principio general de derecho.

Lo anterior es así; toda vez que la aplicación estricta de dicho principio; debe llevar a la afirmación de que lo que debe prohibirse no es tanto la aplicación de dos sanciones por la misma infracción, sino del doble sometimiento al procedimiento administrativo por el mismo hecho, independientemente de que en la primera resolución administrativa se haya impuesto o no una sanción. Por lo que si ya se siguió un procedimiento por Infracciones a la Ley a un proveedor y se dictó una resolución administrativa, en acatamiento al principio antes mencionado; no podrá volver a someterse al mismo infractor a un segundo procedimiento por Infracciones a la Ley; por los mismos hechos que se le hubiesen imputado en el primero, independientemente de que en la resolución administrativa se hubiese impuesto o una sanción. Lo que este principio prohíbe no es tanto la doble sanción, sino la doble sujeción al procedimiento por el mismo hecho.

Por último; la excepción que señala la parte final del artículo 133, en el sentido de que en caso de reincidencia sí se puede sancionar dos veces la misma infracción; es inexacta, y si fuera cierta, sería contraria al artículo 14 párrafo cuarto de la Constitución, que establece la obligatoriedad de los principios generales de derecho, es inexacta en virtud de que la reincidencia no es una segunda sanción por la misma infracción, sino que exclusivamente es uno de los criterios fundamentales que debe tomar en cuenta la autoridad a fin de individualizarse la sanción administrativa, tal y como lo dispone el artículo 132 fracción III.

CONDONACION, REDUCCIÓN Y CONMUTACION DE SANCIONES

Artículo 134. La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta ley la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciara las circunstancias del caso, las causas que motivaron su imposición, así como la medida en que la reclamación del consumidor haya quedado satisfecha, sin que la petición del interesado constituya un recurso.

La autoridad no podrá ejercer la facultad referida en este precepto, respecto de las sanciones impuestas con motivo de los procedimientos de verificación y vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables.

El precepto antes transcrito otorga a la Autoridad que ha impuesto una de las sanciones administrativas previstas en la Ley de la materia atribuciones para: 1) **condonar** la sanción, es decir, otorgar el perdón o remisión con lo cual se extingue totalmente la sanción; 2) **reducirla**, lo cual supone que subsiste en alguna medida la sanción; o 3) **conmutarla**, lo que implica una sustitución en el tipo de la sanción impuesta, por ejemplo multa en vez de clausura.

De lo anterior se deduce que para que la autoridad pueda ejercer las atribuciones antes referidas se requiere alguno de los siguientes supuestos: 1) que lo haya solicitado expresamente el interesado, 2) que la autoridad que ejerza la atribución sea precisamente la que haya impuesto la sanción que se vaya a condonar, reducir o conmutar.

Si bien el artículo 134 de la Ley Federal de Protección al Consumidor faculta a la Autoridad para precisar discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron la imposición de la sanción, esta facultad tiene que ejercerse dentro del marco de la propia Constitución Política (particularmente en su artículo 16), por lo que la autoridad deberá expresar los motivos, circunstancias y razones que justifiquen la condonación, reducción o conmutación de la sanción administrativa.

El margen de discreción que permite la Ley es amplio, por lo que dentro de las causas que pueden justificar el ejercicio de estas atribuciones se pueden enunciar que en el infractor haya satisfecho plenamente la reclamación del consumidor; que el infractor demuestre que la sanción impuesta es in equitativa o de muy difícil cumplimiento; que ha subsanado satisfactoriamente las deficiencias o las irregularidades que motivaron la imposición de la sanción; que los hechos que sirvieron de base para aplicar la sanción han quedado desvirtuados por algún medio de prueba, etc.

3.6 MEDIOS DE IMPUGNACION ORDINARIOS PROCEDENTES CONTRA RESOLUCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Recurso de Revisión administrativo

Los recursos administrativos son los procedimientos de impugnación a través de los cuales los particulares afectados por un acto administrativo pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva resolución que anule, revoque o modifique el acto recurrido.⁶

⁶ SÁNCHEZ, Alberto, Los medios de impugnación en materia administrativa, Ed. Porrúa, México, 2005.

Por medio del recurso de revisión se pueden impugnar las resoluciones administrativas dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor con fundamento en las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por regla, las resoluciones administrativas impugnables a través del recurso de revisión son aquellas que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor. Tal y como lo dispone el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; dispositivo que regula la parte de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones que emita la autoridad antes mencionada.

Artículo 135. En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer recurso de revisión, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El recurso debe interponerse por escrito, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.

Tomando en cuenta la naturaleza de este recurso administrativo, y la necesidad de que el órgano superior jerárquico cuente con todos los elementos necesarios para resolverlo, podemos afirmar que en dicho escrito el recurrente debe precisar lo siguiente:

- 1.- La resolución administrativa que impugna, indicando los datos de identificación del expediente, la autoridad que emitió dicha resolución y la fecha de ésta;
- 2.- Expresar los agravios que le causa la resolución impugnada, es decir, manifestar los argumentos jurídicos con base en los cuales estima que dicha resolución no se apega a derecho.

Cuando quien promueva el recurso lo haga a nombre de otra persona, deberá acompañar al escrito los documentos que acrediten la representación con la que actúa.

Ahora bien; concluido el período probatorio, la Autoridad resolverá dentro de los 15 días siguientes.

El Juicio Contencioso Administrativo

Cuando una resolución administrativa dictada por la Autoridad en este caso la Procuraduría Federal del Consumidor; en la que imponga una sanción económica al particular; evidentemente existe afectación en su patrimonio; y dicha resolución no cumpla o carezca de los requisitos constitucionales que todo acto administrativo debe contener, y los cuales ya fueron estudiados con anterioridad; en este caso el particular tiene la posibilidad de impugnar dicha resolución

mediante el juicio contencioso administrativo llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el cual está regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Este juicio fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para su procedencia es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante; este juicio es de tipo judicial, con la participación de una parte demandada y un demandante; el cual es un procedimiento con todas sus etapas procedí mentales instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de las pruebas que consideren pertinentes.⁷

En cuanto a la sentencia; el Tribunal podrá declarar la nulidad lisa y llana o reconocer la validez de la resolución impugnada; pudiendo ejecutar sus resoluciones el propio Tribunal en virtud de buscar restablecer un derecho subjetivo.⁸

JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO EXTRAORDINARIO DE IMPUGNACION CONTRA SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

En materia de amparo, y en el caso en concreto de las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor, el particular afectado puede promover juicio de amparo, máxime que existe un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual señala que no es necesario agotar el recurso de revisión en la instancia administrativa previo a la interposición del juicio de garantías. Dicho criterio transcribo a continuación.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: 109/2008. Página: 516.

RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativa o de organismos descentralizados que se rijan por ese ordenamiento, entre los que se encuentra el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente, pueden de manera optativa impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por consiguiente, resulta innecesario agotar el recurso de revisión en

⁷ TRON PETIT, Jean claude, La nulidad de los actos administrativos, ed. Porrúa, 1ª Ed, Ed. Porrúa.

⁸ GALLEGOS, Humberto, Los juicios de nulidad en materia fiscal, ed. ISEF, 1ª ed. 2003.

mención previamente a la promoción del juicio constitucional, pues dada la optatividad de dicho medio de impugnación, no puede dotársele de una obligatoriedad que no lo caracteriza, máxime si como en la especie, se actualiza una excepción al principio de definitividad, al exigir el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (ordenamiento legal que derogó las disposiciones del Código Fiscal de la Federación relativas al juicio contencioso administrativo) mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, los que consisten en: 1) circunscribir la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obligar al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obligar a ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio –debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constreñir a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales considera se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condicionar el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establecer que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. Por tanto, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o de organismos descentralizados pueden acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Contradicción de tesis 69/2008-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 25 de junio de 2008.- Cinco Votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: Claudia Mendoza Polanco

Así también el principio de definitividad se ve disuelto, toda vez que no es necesaria la instancia del juicio contencioso administrativo para promover juicio de amparo, en virtud de que no es necesaria la interposición del primero; ya que la ley que lo regula exige mayores requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado que lo previsto en la ley de amparo.

Tesis 2a./J. 56/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la foja 1103, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Mayo de 2007.

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Debemos tener en cuenta que el acto de autoridad es parte medular del juicio de amparo y con la denominación de acto reclamado se impugna en ese proceso constitucional; asimismo es preciso resaltar que en la materia que estamos centrados corresponde a los actos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor en específico las sanciones.

De acuerdo con la forma de control de constitucionalidad; la petición de constitucionalidad sólo puede ser ejercida por un gobernado cuando considere que una ley o un acto de autoridad afecta su esfera jurídica, violando sus garantías individuales.

Asimismo; es de señalarse que los actos de autoridad cuentan con los atributos, los cuales ya fueron estudiados en capítulos anteriores; por lo que el proceso en virtud del cual se fija la litis entre el sujeto peticionario de constitucionalidad y el órgano del Estado a quien se reclama el acto violatorio de garantías; que para los efectos del presente trabajo consiste en los actos dictados por la Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad responsable del acto reclamado por el particular.

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR EN EL DERECHO COMPARADO

A efecto de complementar mi investigación en relación al marco constitucional del sistema de protección al consumidor en México; a continuación agrego una breve reseña de los marcos jurídicos desarrollados en diferentes países tanto de América como de Europa.

En [España](#), existe el Instituto Nacional de Consumo que es un organismo autónomo, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo que, en desarrollo del artículo 51 de la Constitución Española y de la [Ley 26/84 General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios](#), ejerce las funciones de promoción y fomento de los derechos de los consumidores y usuarios. Incluso existe un [Código de Consumo](#), orientado a 2 grandes tareas: "...por un lado, identificar aquellos sectores donde se hace necesaria la intervención del Legislador; por el otro, diseñar instrumentos jurídicos realmente eficaces..." Que ha diferencia de la legislación Alemana donde realmente ha triunfado este especial Derecho y en el cual se ha creado una verdadera existencia de una categoría jurídica autónoma que se denomina "Derecho de los consumidores", de manera incidente en las diversas [normas](#) jurídicas, convirtiéndose en un componente imprescindible de la cultura legal en cuanto a la prestación de servicios y ofertas de bienes y productos se refiere. en España es Incluso discutible como categoría funcional en cuanto que en realidad, las diversas disposiciones que directa o indirectamente buscan la protección de los consumidores se integran en las categorías dogmáticas tradicionales: básicamente [Derecho Mercantil](#) y [Derecho Civil](#) y, en ocasiones, Derecho Administrativo y [Derecho Procesal](#).⁹

⁹ Equipo Nizkor: Derechos Humanos: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Madrid](#), España. 2004. <http://www.derechos.org/nizkor/econ/>

En **Inglaterra** se ha creado el Consejo de Defensa del Consumidor, cuya actividades se circunscriben incluso a la realización de Estudios de Mercado, **investigaciones** sobre Monopolios y Oligopolios, en lo correspondiente a los abusos en el Mercado mismo, vigilan las infracciones ejecutadas en el **Comercio Electrónico** y fiscalizan las **operaciones** que tiene que ver con productos y bienes usados. Se nota evidentemente 2 aspectos importantes: por un lado, existe una cultura de **respeto** al consumo y, por otro, están regulando con enfoques capitalistas la defensa de los consumidores, sin perder de vista que en el Mercado de Bienes y servicio, existen los Principios de Libre Mercado, en donde juega un papel importante la ley de la **Oferta** y la **Demanda**, pero que eso no implica **tolerancia** hacia los abusos y las protecciones que el Estado, debe promover y tener presente hacia su población consumidora. Es tal la **democracia** de los ingleses, que dentro del esquema de la defensa de los derechos e intereses de los Consumidores se integra el Consejo de Ciudadanos. Hacen Campaña para modificar los Servicios y Políticas. Les ayudan a resolver casi 6 millones de problemas en el año.¹⁰

Por otra parte, en **Francia**, se ha organizado la **Dirección** General de la **Competencia**, del Consumo y la Represión del Fraude, que no regula la competencia, sino más bien vigilan los efectos en los consumidores sobre potenciales abusos que se dan en el mercado. Entre las Acciones que ejecutan están: Garantizar un funcionamiento honesto y asegurado de los **mercados**, Controles alimentarios, **Descripción** personal de los productos, etc. Consideran parte de las actividades integradas de **producción**, intermediación y consumo con enfoque de defensa de los consumidores el **Código de Comercio** y el Código de Consumo, así como los Reglamentos Económicos y de Negociación Comercial. Es decir, este Sistema francés constituye un enfoque integrado entre defensa de los consumidores y usuarios, vigilancia de la competencia y las formas originarias de y para reprimir los fraudes e ilegalidades de las Compañías Privadas e instituciones públicas.¹¹

En **Estados Unidos de Norteamérica** se da un caso especial. Donde se combina la regulación sobre consumo y servicios de las empresas públicas y privadas con el respeto a las Reglas del Mercado y la Legislación comercial. Para ello, funciona la Comisión Federal de Comercio para los Consumidores, la cual sustenta su **trabajo** en Campañas de Información y Operaciones de intervención, simultáneamente a las Demandas contra las Compañías infractoras. Por tal sentido, como premisa de **éxito** de tales acciones, señalan que "**La educación** es una herramienta clave para prevenir el **daño** que pueda ocasionarse a los consumidores" Entre los temas sujetos a su vigilancia están: Las Prácticas Abusivas de Préstamos, Inversiones, **Créditos**, Dietas, Salud y Bienestar, Comercio electrónico, Servicios Telefónicos., etc. Algunas **noticias** publicadas electrónicamente sobre sus actividades principales, entre el período de

¹⁰ Citizens Advice Bureau. CAB. United Kingdom. London. 2004. <http://www.citizensadvice.org.uk/>

¹¹ Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes DGCCRF. 2004. París. Francia. <http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/>

Septiembre a Noviembre(2004) cubren las siguientes: La FTC Lanza una Iniciativa contra las Declaraciones Falsas de Pérdida de Peso, La FTC Continúa Actuando Enérgicamente En Casos De Estafas Dirigidas A Consumidores Hispanos, La FTC Lanza una Campaña Informativa sobre Fraudes contra Consumidores Dirigida a Hispanohablantes, Operación Falsa De California Apunta A Consumidores Hispanos Con Una Estafa De Oportunidades De Trabajo En Casa, FTC Advierte a los Consumidores sobre Potenciales Estafas con Donaciones de Caridad, etc.¹²

En **Brasil**, como Dependencia directa del Ministerio de Justicia, se encuentra el Departamento de Protección y defensa del Consumidor, que trabaja como una Dirección de dicha Secretaría de Estado. Sus Normas Técnicas son consensuadas en el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor SNDC, integrado por entidades civiles de defensa de consumidores, y organizaciones afines, que coordinan la formulación de Notas Técnicas ante prácticas y **contratos** que contienen abusos unilaterales de parte de Proveedores de Bienes, Productos y servicios. Incluso tiene bajo su vigilancia el problema de los Productos Transgénicos.¹³

En **Chile**, se ha creado el Servicio Nacional del Consumidor, que es el **SERNAC** y su **misión** es educar, informar y proteger a los consumidores de Chile, a través de la Ley 19.496 de los Derechos del Consumidor. Esta Agencia gubernamental Se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministro de Economía y tiene la atribución de mediar en los **conflictos** de consumo entre los proveedores y los consumidores. Esta **Oficina** trabaja a lo largo de todo el país, en sus 13 direcciones ubicadas en las capitales regionales. También, en convenio con las Municipalidades, en 150 comunas existen Oficinas de Información al Consumidor (O.C.I.C.). En Argentina, la categoría institucional para ejercer el derecho de los Consumidores es la Subsecretaría de Defensa del Consumidor. Su lema de trabajo se fundamenta en "Todos somos Consumidores. Informémonos, Conozcamos nuestros Derechos y sepamos ejercerlos", lo cual implica un fuerte esfuerzo educativo sobre esta materia. Y, lo más interesante, en la legislación Argentina el conjunto de Leyes que están perfiladas a la defensa de los Derechos e Intereses de los Consumidores son las siguientes: **Ley de Defensa del Consumidor, Reglamentación de la Ley 24.240, Ley de Tarjetas de Crédito, Consejo Consultivo de los Consumidores, Contratos escritos de consumo, Tarjetas de crédito, Créditos hipotecarios, Asociaciones de Consumidores, Venta domiciliaria, Créditos prendarios, Colegios privados, Seguros, Universidades privadas, Telefonía Celular, Cláusulas abusivas, Ley del Libro**, Información sobre los **precios** de venta al público y los precios de oferta, que deberán brindar los establecimientos minoristas respecto de una determinada canasta de bienes y Simplificación del régimen de información de los establecimientos de distribución minorista.

¹² Federal Trade Commission (for the Consumer). United States of America. 2004.

<http://www.ftc.gov/ftc/spanishinfo/consumer.htm>

¹³ Direito do Consumidor. Ministerio de Justiça. Brasil 2004. <http://www.mj.gov.br/dpdc/>

En 1994, se aprueba en [Costa Rica](#), la Ley nº 7472 Promoción de Competencia y Defensa del Consumidor. Esta ley le da potestades a la Comisión Nacional del consumidor tales como: Conocer y sancionar las infracciones administrativas, Sancionar los actos de [competencia desleal](#); Ordenar, de acuerdo con la gravedad de los hechos, las siguientes [medidas cautelares](#), según corresponda: el congelamiento o el decomiso de bienes, la suspensión de servicios o el cese temporal de los hechos denunciados que violen lo dispuesto en esta Ley, mientras se dicta resolución en el asunto; Ordenar la suspensión del [plan de ventas](#) a plazo o de prestación futura de servicios, Ordenar, cuando proceda, la devolución del [dinero](#) o del producto. Puede fijar, asimismo, un plazo para reparar o sustituir el bien, según corresponda, y, Trasladar, al [conocimiento](#) de la jurisdicción ordinaria, todas las prácticas que configuren los [delitos](#) perjudiciales para el consumidor. Esta ley no le da competencia a la Comisión Nacional Del Consumidor para conocer de la anulación de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión ni del resarcimiento de daños y perjuicios. Estos casos solo son conocidos por los órganos jurisdiccionales competentes. La Comisión nacional del consumidor puede informar a la [opinión pública](#) u ordenar con cargo al infractor, la publicación en un medio de [comunicación social](#), de la sanción impuesta, el nombre o la razón social del infractor y la índole de la infracción, cuando se produzca cualquiera de determinadas situaciones. Incorpora Delitos en perjuicio del consumidor y las penas de los delitos de "usura", "agiotaje" y "[propaganda desleal](#)". Las resoluciones o las órdenes dictadas por la Comisión para promover la competencia en el ámbito de sus [competencias](#), que no sean observadas ni cumplidas dentro de los plazos correspondientes establecidos por esos órganos, constituyen la comisión de los delitos previstos en el Código Penal Costarricense. Se creó la Comisión Nacional del Consumidor, como órgano de máxima desconcentración, adscrita al Ministerio de Economía, [Industria](#) y Comercio. Le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de la **Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor**, y las demás normas que garanticen la defensa efectiva del consumidor, que no se le hayan atribuido, en forma expresa, a la Comisión para promover la competencia.¹⁴

¹⁴ Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Ley de Promoción de Competencia y Defensa del Consumidor. San José, Costa Rica. 2004. <http://www.meic.go.cr/esp2/informacion/leypromo.html#top>

CAPITULO IV

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor se funda en el artículo 28 de la Constitución Federal, en específico en sus tres primeros párrafos, los cuales transcribo en seguida:

***Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las 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 tengan 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.***

Por otra parte, la substanciación de los procedimientos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, implica para el proveedor actos de molestia y en caso de imposición de sanciones como resultado de los mismos, tales actos podrían traducirse en privación de derechos.

4.2 ANALISIS A ARTICULOS 14, 16 Y 22 CONSTITUCIONALES EN RELACION A LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Como consecuencia de lo anterior; las actuaciones relacionadas con los citados procedimientos, deberán fundamentarse en los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, así como en otras disposiciones legales, incluyendo el derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Constitución Federal.

Ahora bien; según la garantía constitucional de seguridad jurídica, deben satisfacerse ciertos requisitos en la emisión de sanciones, los cuales deben constar por escrito, por ello cuando la autoridad emita una resolución, en virtud de la cual se cause molestia al particular, deberá hacer constar en la misma, los fundamentos legales y los motivos que tuvo para emitirla.

El principio de legalidad se encuentra contemplado en la primera parte del artículo 14 de la Constitución Federal, el cual a continuación transcribo:

Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)

De lo anterior se desprende que la forma de la resolución que pone fin al procedimiento por infracciones a la ley sancionando al infractor, al igual que las demás resoluciones dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, no quedan al arbitrio de esa autoridad, por cuanto el citado precepto constitucional ordena como requisitos de forma, que lo hagan constar por escrito y además debe estar fundada y motivada la causa legal del procedimiento; de lo contrario habría violación a la garantía de legalidad consagrada constitucionalmente.

Ahora bien; es trascendental señalar que el artículo 22 Constitucional es una importante columna en el sistema de garantías de seguridad jurídica consagrado en nuestra Constitución Política vigente. Las garantías específicas más relevantes de dicho precepto constitucional prevé dos grandes garantías de seguridad jurídica: *a) la prohibición de penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, y b) la prohibición de la pena de muerte por delitos políticos*, restringiendo la posibilidad de la imposición de esta sanción capital sólo al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, etc.

Ahora bien; si las anteriores disposiciones específicas constituyen el edificio impositivo de las garantías de seguridad jurídica en nuestro país; es pertinente primero reflexionar sobre la esencia misma de la seguridad jurídica; para de ahí analizar si nuestro derecho positivo constitucional suficientemente preciso y eficaz en la tutela de las garantías individuales en materia de protección al consumidor.

En opinión del Maestro Ignacio Burgoa; el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc, es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.¹

En ese orden de ideas considero que lo antes señalado constituye en conjunto con el respeto a los principios políticos fundamentales que continúan vigentes en Nuestra Constitución Política; los cuales debemos revisar y en el presente trabajo en específico el contenido del artículo 22 Constitucional.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS EUM

¹ BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional Mexicano. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995.

Artículo 22. *Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva,* la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109 ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

En primer lugar; empezaré por señalar que existen veinticinco antecedentes en materia de sanciones administrativas en la historia constitucional del artículo 22 vigente, los cuales van desde la época colonial, con el bando de 8 de julio de 1796 en materia de imposición de penas a los ebrios hasta la acentuación del dato social en la imposición de sanciones administrativas a clases desprotegidas derivado de la reforma del 3 de febrero de 1983 a la Constitución vigente.

García Ramírez señala que el precedente inmediato del artículo 22 de la Constitución de 1917 se encuentra en el mismo artículo de la Constitución de 1857, mismo que facultó a la autoridad política o administrativa para imponer como corrección hasta quinientos

pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos expresamente determinados por la Ley.²

Ahora bien; en 1982 se profundizó el componente social como límite a las sanciones administrativas, limitando el arresto a treinta y seis horas y restringiendo la multa contra jornaleros, obreros o trabajadores a un día de su jornal o salario y acotando el que la multa aplicable a trabajadores no asalariados no exceda del equivalente a un día de su ingreso.

Como bien indica Serra Rojas, en la creación de un poder público con sus facultades, lo correlativo es el ejercicio de ellas. En nuestra Constitución, puntualiza el autor, existen preceptos como los artículos 27, 33, 73 fracción XVI y 123 que autorizan al poder público a la ejecución de sus determinaciones, aun en el caso en el que haya una privación de derechos.³

Es preciso señalar que el más claro fundamento de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa se encuentra en el artículo 89 fracción I, toda vez que la imposición de sanciones administrativas es connatural a la obligación presidencial de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ahora bien; a partir de 1995 la SCJN ha venido reinterprelando 21 y 22 constitucionales en materia de sanciones administrativas, de un modo tal que podemos establecer que en su conjunto, el nuevo criterio jurisprudencial de nuestro máximo tribunal busca acotar las facultades sancionadoras de la autoridad administrativa. A continuación transcribo algunas tesis jurisprudenciales y aisladas más relevantes:

Es inexacto que la multa excesiva, incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 Constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y por tanto, que sólo opere la prohibición como se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la multa excesiva como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.⁴

Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva, y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31 fracción IV

² GARCIA, Manuel. Derecho constitucional comparado. Ed. Alianza, Madrid, 1999.

³ SERRA, Andrés. Derecho administrativo. Ed. Porrúa, México, 1959.

⁴ SCJN, Tesis P/J 7/95, julio de 1995.

de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. Por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición, no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un término de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa, y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una cantidad monetaria y el máximo hasta donde el artículo autorice, por lo que sí se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto.⁵

El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31 fracción IV de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamientos desproporcionados a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permita a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.⁶

Como puede apreciarse la SCJN ha hecho hincapié en dos elementos vinculados a las sanciones administrativas: a) la extensión del criterio de multa excesiva al de multa fija, siendo ambas violatorias de la Constitución, b) el establecimiento de los parámetros mínimos que el legislador debe considerar para que una multa no sea considerada fija y por tanto inconstitucional y c) el establecimiento de los parámetros mínimos a considerar por la autoridad administrativa en la individualización de las multas.

En ese orden de ideas y siguiendo el criterio que nos aporta Ignacio Burgoa el sistema de garantías de seguridad jurídica se integra por el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones y demás elementos relacionados.

Partiendo de ese supuesto; la Ley Federal de Protección al Consumidor señala el mínimo y máximo de una multa que debe aplicarse a determinada infracción; no debiendo perderse de vista que la autoridad goza de arbitrio para fijar el monto de la misma; considerando el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general; el carácter intencional de la infracción; si se trata de reincidencia, y la condición económica del infractor; estas circunstancias constituyen lineamientos genéricos que la autoridad no debe ignorar, pero que habrá de adecuar al caso concreto, tomando en consideración las características peculiares y específicas de éste ya que del texto de la misma no se desprende que la intención del legislador haya sido convertir la aplicación de las sanciones en una facultad reglada, sino sólo dar pauta de carácter general que la autoridad debe seguir a fin de que la sanción que imponga esté debidamente motivada, y si el sancionado no lo considera así, toca a él impugnar concretamente las razones

⁵ SCJN Tesis, 2ª, CXXV/99, octubre 1999.

⁶ SCJN Tesis P/J 17/2000, marzo 2000.

dadas por la autoridad y demostrar que las mismas son inexistentes o inadecuadas para apoyar la cuantificación de la sanción impuesta.

Por lo que podemos concluir que por considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales debe satisfacer ciertos requisitos a juicio de esta Sala Superior se debe concluir que son los siguientes: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y la norma aplicable, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Lo anteriormente señalado engloba lo dispuesto por las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales analizados al inicio del presente capítulo; en las que en primer término, la autoridad deberá ajustar su actuación a lo que la ley expresamente le faculta; cumpliendo con los requisitos constitucionales de fundar y motivar la causa legal del procedimiento que dio lugar al acto de molestia al gobernado.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.

En ese orden de ideas, en el caso de que la autoridad no cumpla con el contenido de los preceptos constitucionales; estaría incurriendo en violación a alguna o algunas garantías individuales del gobernado al cual va dirigido el acto de molestia. Y en tal caso, éste último tendrá la opción de promover Juicio de Amparo ante el Tribunal competente en virtud de dicha violación, el cual declarará la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto emitido por la autoridad, en caso de conceder el amparo al quejoso, se le restituirá en el pleno goce de la garantía violada.

Finalmente, cabe destacar que si bien el objetivo de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, así como procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, esa protección implica evidentemente la imposición de sanciones a aquellos que vulneren los derechos de los consumidores, y es en ese punto donde radica la protección que señala la ley in situ; sin embargo, existe la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la sanción en comento, toda vez que si bien la Ley de la materia protege a un sector de la población que es la parte consumidora, asimismo la Carta Suprema tutela los derechos de todo individuo sin distinción alguna, posibilitando al proveedor a recurrir al juicio de garantías.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un Órgano Descentralizado del Gobierno Federal dependiente de la Secretaría de Economía; con carácter de servicio social, con personalidad y patrimonio propios, el cual cuenta con funciones de autoridad administrativa, encargada de proteger los derechos e intereses de los consumidores, aún y cuando las mismas facultades dependan de la proposición y aceptación de las partes en conflicto.

SEGUNDA.- La principal función de la Procuraduría Federal del Consumidor, es la procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores, en donde dicho organismo protege y promueve el respeto a los derechos de los consumidores.

TERCERA.- La jurisdicción que ejerce Procuraduría Federal del Consumidor no es soberana e indelegable, el árbitro no puede equipararse a un Juez, por lo que se considera que sus resoluciones no cuentan con el poder coercitivo que ejerce cualquiera otra autoridad judicial, ya que únicamente se limita a imponer multas y sanciones.

CUARTA.- Dentro de su ámbito procesal; la Procuraduría Federal del Consumidor; de acuerdo a su ordenamiento legal, cuenta con los procedimientos de conciliación, arbitraje y por infracciones a la ley. Por lo que respecta al primero de ellos, es la conciliación inmediata y la otra es propiamente la conciliación. La primera es un procedimiento en el que se ejerce un mecanismo de avenencia entre el consumidor que ha presentado una queja en contra del proveedor del bien o servicio en cuestión. Y la conciliación misma, es el procedimiento en sí en el que la Procuraduría Federal del Consumidor interviene como intermediaria, entre el consumidor y el proveedor a fin de avenir el conflicto entre ambos, protegiendo los derechos del consumidor. En cuanto al arbitraje; éste es un dispositivo para encontrar la solución a las diversas complicaciones que pudieran surgir entre el consumidor y el proveedor; existen dos formas en las que se puede dar: en amigable composición y en estricto derecho, en la primera; el árbitro se basará en la buena fe de las partes, y la segunda forma es conforme lo señala la ley de la materia.

QUINTA.- Los medios de apremio gozan de naturaleza jurídica distinta a las sanciones administrativas; toda vez que los primeros se imponen por desacato a requerimientos de la autoridad, y las segundas, se imponen mediante resolución administrativa cuando el proveedor infringe disposiciones de la ley de la materia.

SEXTA.- La resolución administrativa emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor es un acto administrativo; la cual para su legalidad; debe contener requisitos como: la competencia del órgano de la Procuraduría Federal del Consumidor para emitir dicha resolución, la valoración de las pruebas; los fundamentos legales aplicables, la conclusión de que si en el caso concreto se cometió o no alguna infracción, en caso de haberse cometido una infracción la autoridad deberá considerar todos y cada uno de los elementos de individualización de las sanciones previstos en el art. 132 de la Ley de la materia, imponer la sanción aplicable al caso concreto, indicar el nombre y la firma autógrafa de la autoridad que dicta la resolución.

SEPTIMA.- La Procuraduría Federal del Consumidor; como autoridad perteneciente a la administración pública federal, posee facultad discrecional para sancionar a aquellos que han cometido alguna infracción a las disposiciones de la Ley de la materia; sin embargo, existe un límite a ésta facultad; la cual consiste en una apropiada evaluación de los motivos o razones que provocan la emisión del acto, así como de los fines que se persiguen con éste.

OCTAVA.- Todo acto administrativo que se emita en uso de facultades discrecionales debe respetar las garantías individuales y los derechos humanos que la Constitución Política regula en su parte dogmática.

NOVENA.- Son violatorias de la Constitución tanto las multas excesivas como las multas fijas; por lo que la Ley Federal de Protección al Consumidor señala el mínimo y máximo de una multa que debe aplicarse a determinada infracción y sumando que la autoridad goza de arbitrio para fijar el monto de la misma; está obligada a hacerlo considerando el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general; el carácter intencional de la infracción; si se trata de reincidencia, y la condición económica del infractor; estas circunstancias constituyen lineamientos genéricos que la autoridad no debe ignorar, pero que habrá de adecuar al caso concreto.

DECIMA.- Para considerar que una multa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor a un particular es constitucional; ésta debe cumplir con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales debe satisfacer ciertos requisitos a juicio de esta Sala Superior se debe concluir que son los siguientes: que la imposición de la multa esté debidamente fundada, que la misma se encuentre debidamente motivada, que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado, que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

DECIMO PRIMERA.- Existen medios de impugnación procedentes en contra de la sanción que impone la Procuraduría Federal del Consumidor; los cuales son el recurso administrativo; el cual es optativo; y el juicio contencioso administrativo; éste enablado ante el TFJFYA, el cual determinará la nulidad o bien reconocerá la validez de la sanción impuesta por dicha Procuraduría.

DECIMO SEGUNDA.- Cuando el particular considera que una resolución administrativa emitida en este caso por la Procuraduría Federal del Consumidor; ha transgredido sus garantías individuales consagradas en la Constitución; tiene la posibilidad de promover un juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito correspondiente; el cual determinará si la resolución emitida por la autoridad administrativa es inconstitucional le otorgará al promover el amparo y protección de la Justicia de la Unión, si por el contrario resulta ser constitucional el acto reclamado; dicha autoridad jurisdiccional le negará el amparo declarando la validez del mismo para su ejecución.

DECIMO TERCERA.- La constitucionalidad de las sanciones impuestas por la Ley Federal de Protección al Consumidor es cuestionable; toda vez que si bien es cierto que la Ley de la materia protege a un sector de la población que es la parte consumidora, también lo es que la Constitución Federal tutela los derechos de todo individuo sin distinción alguna, quedando en manos de la autoridad judicial la determinación de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las sanciones impuestas por la Ley antes referida; de lo antes señalado considero que existe una grave discrepancia, toda vez que prevalece la tutela de las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal mediante el juicio de amparo, esto es así, trae como consecuencia que al conceder el amparo y protección de la justicia de la unión al proveedor sancionado que haya promovido la instancia del juicio de amparo éste estaría eximido del cumplimiento de la sanción que le haya impuesto la Procuraduría Federal del Consumidor dejando en el olvido los derechos que haya pretendido hacer valer el consumidor afectado mediante la vía administrativa.

CONCLUSIONES RELATIVAS AL MARCO JURÍDICO DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN MÉXICO

Primera.- En primer punto considero como base la deficiencia en la educación al consumo, en virtud de que desde la creación del sistema de protección al consumidor en México hasta la actualidad no ha existido una real y adecuada educación de consumo hacia la población, en la que se oriente e informe acerca de los productos, bienes o servicios que se comercializan o promueven a través de la publicidad que garantice la libertad de compra y elección de adquisiciones de bienes y/o servicios con la que se evite que medie error o confusión en los consumidores al momento de elegir la compra de un determinado bien o servicio; y que garantice la seguridad de los consumidores en la adquisición de esos bienes o servicios. Así como también una ineficaz educación a la población consumidora en cuanto a la Protección Legal de la que están acogidos.

Segunda.- Considero que en base al estudio realizado a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, ésta se encuadra dentro del marco constitucional al no ser contraria a derecho y no contradecir preceptos constitucionales; además de que tutela los derechos de la población consumidora; sin embargo, considero que dicha Ley es ineficiente en cuanto a su objeto; toda vez que si bien contiene preceptos que sancionan la conducta de los proveedores que causen perjuicio a los consumidores; también lo es que la protección a esos derechos no se da de forma efectiva, toda vez que no cumple la Ley en mención con la reparación del daño causado al consumidor, esto es así, en virtud de que si bien tiene facultad para sancionar a los proveedores, éstos a su vez acuden a instancias de carácter jurisdiccional a efecto de combatir la sanción que le impone la Procuraduría Federal del Consumidor en virtud de la conducta infractora, ya sea a través de los medios de impugnación ordinarios de que dispone para ello o bien hasta la instancia del juicio de amparo; dejando de lado la afectación causada al consumidor y a su patrimonio por parte del proveedor, durante la substanciación de dichos procedimientos, toda vez que al instaurarse los mismos, la Procuraduría busca la subsistencia de la sanción impuesta a la conducta infractora, descuidando la reparación total del daño que le fue causado al consumidor precisamente por dicha conducta por parte del proveedor.

De lo cual es evidente que la protección a los consumidores no se produce de manera efectiva; pues si bien dicha protección es objeto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, queda en el aire el daño que sufre el consumidor afectado, toda vez que dicho perjuicio se traslada en menoscabo a su patrimonio, en virtud de que además del daño sufrido, el costo de hacer valer sus derechos ante el organismo que regula la Ley Federal de Protección al Consumidor es mucho mayor que el beneficio que obtiene de la inadecuada protección a sus derechos.

PROPUESTAS.

1.- Considero que el tema de educación hacia la población es de vital importancia toda vez que es el punto de partida para un consumo inteligente y elevado a toda la población consumidora se evitaría en gran medida las prácticas comerciales abusivas por parte de los proveedores.

Asimismo, considero que la educación hacia el consumo debe abarcar la protección legal que otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor por parte del Estado en la que se informe debidamente a la población acerca de los recursos legales con los que cuentan a efecto de que conozcan y hagan valer en su caso ante cualquier abuso de los Proveedores.

Aunado a que debe hacerse una valoración en cuanto a las formas y métodos de proporcionar los Servicios y/o productos por parte de los agentes económicos. En ese sentido, se afecta en gran medida a la población consumidora para ejercer de manera integral sus derechos, que debieran estar basados en un modelo cultural de exigencia de derechos de consumidores y usuarios enfocado al consumo inteligente de bienes o Servicios en el mercado, en el que se reconozca que además del valor económico que genera rentabilidad financiera y/o social a los inversionistas y empresas mercantiles, se deje intacto el principio fundamental consagrado en la Constitución como la Dignidad Humana.

De ahí que, en las Relaciones de Consumo, se trate de forma importante la educación hacia el consumo a partir de las garantías contenidas en la Constitución a fin de asegurar a todos los individuos habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

En las Relaciones de Consumo, debe estar presente la libertad del Consumidor a fin de Garantizarle Salud de los Bienes, Productos y Servicios Obtenidos, dentro de una Cultura inteligente de Consumo que genere satisfacción de los adquirentes, en los ámbitos de carácter económico, personal y social sin dejar de lado la información eficiente de los mecanismos legales de los que goza la población y que han sido creados para su protección ante prácticas abusivas por parte de los agentes comercializadores.

Bajo ese contexto y teniendo como resultado un Consumidor debidamente educado e informado, al cual le sería perfectamente idóneo ejercer el derecho de libre elección, principio que está desarrollado constitucionalmente relativo a la garantía de la libertad, aunado a que con ello se garantizaría la calidad de los Productos y/o Servicios y su comercialización en el territorio nacional a fin de evitar la transgresión a los derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución, tales como la Vida, la Seguridad, la Salud, los cuales con la información adecuada y cultura de consumo inteligente mejoraría la calidad de vida y con ello satisfacer las necesidades prioritarias de los consumidores.

2.- Ante la falta de efectividad en el cumplimiento de la protección al consumidor, mi propuesta consiste en que el proveedor responda por los Daños y Perjuicios cometidos por su omisión o acción al consumidor afectado; en virtud de que el espíritu original de tal defensa consiste básicamente en la defensa de los intereses económicos de los consumidores, la que el consumidor reciba asesoramiento y asistencia en materia de quejas, y en los casos de perjuicios sufridos derivado de la compra o utilización de productos defectuosos o de servicios insuficientes, aunado a lo anterior el derecho del consumidor a que le sea resarcido el daño que le haya provocado el proveedor culpable; por medio de procedimientos rápidos, eficaces, con lo que se beneficiaría a toda la población consumidora, la cual es evidentemente la mayoría; contribuyendo a la prevención de futuros abusos por parte de las empresas o negociaciones, quienes ante una efectividad de los derechos de los consumidores a través del resarcimiento del daño causado al consumidor; los proveedores asuman su papel con responsabilidad, asegurando realizar su actividad dentro de un marco legal de respeto hacia el consumidor.

3.- Como propuesta final, considero que la Procuraduría Federal del Consumidor debe ser un organismo autónomo, con capacidad de gestión de las sanciones que impone, que se implementaran programas de inspección de forma permanente a diversos agentes comerciantes, asimismo también me parecería importante la creación dentro de la misma Procuraduría de defensoría jurídica así como de representación legal de los consumidores en los procedimientos judiciales que promueva el proveedor en virtud de ser sancionado por dicha autoridad; y sobre todo que la Ley otorgue más fuerza a la ejecución de sanciones que impone la Procuraduría; en la que la Procuraduría Federal del Consumidor sea una institución a nivel de la Procuraduría General de la República la que conjuntamente con las demás dependencias de gobierno brinden la protección y seguridad que requiere la población consumidora en la actualidad; la cual se desarrolle conforme a los enfoques de respeto absoluto a las Normas del Mercado y los instrumentos legales regulatorios. Similar a la gestión administrada en los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña (Escocia, Inglaterra y Gales) e Irlanda del Norte, con apoyo de organizaciones de la Sociedad Civil. Esta última probabilidad requerirá una plena organización de los consumidores, que somos todos, exigiendo el Respeto a las normas legales nacionales e internacionales de Consumo, como presión social para iniciar un Proceso de Respeto Legal y búsqueda de un verdadero Estado de Derecho, desde la perspectiva y lucha del manejo engañosos y abuso de las necesidades humanas.

En ese contexto, el destino de las multas impuestas por la procuraduría federal del consumidor, en vez de ingresar al erario público, se ingrese a un fondo especial de la procuraduría para el fortalecimiento a estudios de consumo, capacitación a pequeños o grandes proveedores para impulsar un programa de protección de consumidores y usuarios, en el que se incorpore con énfasis el claro compromiso de respeto a la legalidad de las operaciones comerciales, de igual forma introducir en las prácticas empresariales códigos de conducta comercial y de servicios y dejar claramente expresado que el procedimiento se sustentará en el principio constitucional del debido proceso. generar una serie de normas técnicas sobre buenas prácticas de consumo y de proveeduría de servicios, bienes y productos es imprescindible para administrar

estas relaciones de consumo entre ofertantes, productores, distribuidores o como se denominen a estos agentes económicos y los consumidores y usuarios y se logren los objetivos reales de la ley.

Bajo ese esquema, y en virtud de ser México una nación en vías de desarrollo en la que la Cultura de Respeto Legal se ve seriamente limitada, misma que ha sido la consecuencia de la carencia de un verdadero y auténtico Estado de Derecho formal y real; en donde los ciudadanos se sientan protegidos y con una razonable seguridad jurídica. Por lo cual considero que el sistema de protección a los consumidores necesita un replanteamiento estructural y funcional, para que la garantía de seguridad jurídica hacia la población sea efectiva, con base en una verdadera estrategia legal de protección a los consumidores. Lo anterior, en virtud de las tendencias del Nuevo Orden Económico Internacional que prevalece en la actualidad; salvaguardando la dignidad humana y la búsqueda del bien común.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARTEAGA NAVA, Elizur. **DERECHO CONSTITUCIONAL**. Editorial Oxford University Press.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, 12ª edición, Ed. Porrúa, México, 1995.
- 3.- BURGOA, Ignacio. **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**, 6a. ed., Porrúa, México, 1995.
- 4.- CHAVEZ Castillo, Ignacio. **JUICIO DE AMPARO**, 1a de., Edit. Porrúa, México, 2006.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Primer Curso, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.
- 6.- DE PINA, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**. 27ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999.
- 7.- DIEZ QUINTANA, Juan Antonio. **181 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL JUICIO DE AMPARO**. Edit. Pac, México 2005.
- 8.- DIEZ QUINTANA, Juan Antonio. **205 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES Y DERECHOS HUMANOS**. Edit. Pac, México 2005.
- 9.- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. **DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 10- FRAGA, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 41ª ed., México, Porrúa, 2000
- 11- GARCIA GARCIA, Rodolfo, **TRATADO SOBRE DERECHO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**,
- 12- MARTINEZ MORALES, Rafael I. **DERECHO ADMINISTRATIVO 1er y 2do CURSOS**, 5ª ed., Ed. Oxford, 2004.
- 13 OVALLE FABELA, José. **DERECHOS DEL CONSUMIDOR**, 1ª ed, Editorial UNAM, 2000.
- 14- OVALLE FABELA, José, **COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**, 2ª Ed., ed. Mac Graw Hill, 1995, México,
- 15- REYES LÓPEZ, Ma. José, **DERECHO DE CONSUMO**, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2005.
- 16- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. **LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA**, Editorial Porrúa, 2ª. Edición 2003

- 17- TENA RAMIREZ, Felipe, **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**, Editorial Porrúa.
- 18- TRON PETIT, Jean Claude, **LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**, Ed. Porrúa, 1ª ed., 2005.
- 19- WITKER, Jorge. **LA INVESTIGACION JURIDICA**, Editorial McGraw-Hill, México, 1995.

- IUS 2004, 2005, 2006.
- DICCIONARIO JURIDICO del Instituto de Investigaciones de la UNAM.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Federal de Protección al Consumidor
Ley de Amparo
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

MATERIAL DE CONSULTA PUBLICADO EN INTERNET

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION PUBLICADO EN:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpc.htm>

REVISTA DE DERECHO: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derpriv/cont/1/leg/leg8.htm>

http://www.profeco.gob.mx/ecomercio/spam/a_nac_spam.asp

Centro para la Defensa del Consumidor -CDC- y Otros. AnteProyecto de Ley de Protección de Consumidores y Usuarios. 2004. [http://www.cdc.org.sv/](http://www.cdc.org.sv)

Citizens Advice Bureau. CAB. United Kingdom. London. 2004. <http://www.citizensadvice.org.uk/>

Direito do Consumidor. Ministerio de Justiça. Brasil 2004. <http://www.mj.gov.br/dpdc/>

Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes DGCCRF. 2004. París. Francia. <http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/>

Equipo Nizkor: Derechos Humanos: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Madrid](http://www.derechos.org/nizkor/econ/), España. 2004. <http://www.derechos.org/nizkor/econ/>

Federal Trade Commission (for the Consumer). United States of America. 2004. <http://www.ftc.gov/ftc/spanishinfo/consumer.htm>

Instituto Nacional de Consumo de España.2004. <http://www.consumo-inc.es/>

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Ley de Promoción de Competencia y Defensa del Consumidor. San José, Costa Rica. 2004. <http://www.meic.go.cr/esp2/informacion/leypromo.html#top>