



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ANALISIS DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS
MULTAS IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

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

P R E S E N T A

SUSANA BRAVO PEDRAZA

ASESOR: LIC. JUAN FRANCISCO GONZÁLEZ NÚÑEZ

NOVIEMBRE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis Padres

Por ser un ejemplo de honestidad, esfuerzo, trabajo y compromiso, por que siempre están cuando los necesito y nunca se dan por vencidos. Con amor, respeto y admiración a los dos, les doy las gracias.

A mi Hermana

Porque aunque no lo crea es parte importante en mi vida.

A Nico

Siempre serás mi sobrino preferido y el orgullo de la familia.

Al Lic. Juan Francisco González Núñez
y a todos los integrantes del Seminario:

Quienes me han dado tiempo y atención, por su orientación, confianza y apoyo en la conclusión de ese trabajo

**A la Universidad Nacional
Autónoma de México** en especial
a la **FES ACATLAN**

Mi agradecimiento, con respeto y cariño.

A mis Compañeros y Amigos

Con quienes he compartido diferentes etapas de mi vida, quienes siempre me han apoyado, aconsejado y tolerado, y el no nombrarlos no significa que los he olvidado.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	----------

CAPITULO 1

EL DERECHO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

1.1 Antecedentes en algunos países europeos	1
1.2 Antecedentes en algunos países americanos	10
1.3 Antecedentes de la Ley Federal de Protección al Consumidor	12
1.4 Aspectos Constitucionales	13

CAPÍTULO 2

LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO AUTORIDAD PARA PROTEGER LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

2.1 Antecedentes Históricos.....	18
2.2 Naturaleza Jurídica.....	20
2.3 Funciones.....	22
2.4 Estructura	27
2.5 Atribuciones.....	33

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

3.1 Acto administrativo	42
3.2 Procedimiento administrativo (concepto)	48
3.3 Origen del procedimiento administrativo en la Procuraduría Federal del Consumidor.....	52
3.4 Procedimiento conciliatorio.....	54
3.5 Notificaciones	60
3.6 Arbitraje	64
3.7 Procedimiento por infracciones a la ley.....	67

CAPÍTULO 4

MULTA: SANCIÓN Y MEDIDA DE APREMIO

4.1 Sanción (conceptos, elementos).....	82
4.2 Multa (conceptos, elementos).....	87
4.3 Medios de Defensa (recursos de revisión, juicio de nulidad y juicio de amparo)	94
4.3.1 Recurso de Revisión.....	94
4.3.2 Juicio de Nulidad.....	98
4.3.3 Juicio de Amparo	101
4.4 Criterios jurisprudenciales de multa y sanción.....	104
4.5 Análisis comparativo entre sanción y multa	108

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

I N T R O D U C C I Ó N

Existen contradicciones en las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios interpuestos por los proveedores en contra de la Procuraduría Federal del Consumidor, como medio de defensa que tienen los particulares contra multas impuestas por la Procuraduría, dentro de los diversos procedimientos que se desahogan en el Departamento de Servicios. Multas que, no obstante son impuestas por la misma autoridad, cuentan con diversa naturaleza jurídica, esto es, si bien es cierto se determinan dentro de la misma Ley Federal de Protección al Consumidor, unas son medidas de apremio y otras son sanciones, con connotaciones muy diferentes.

Las multas como medida de apremio tienen su fundamento en el artículo 25 fracción II de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y por su parte las impuestas como sanciones, tienen su origen en el artículo 125 de la misma Ley al determinarse que se cometió una infracción, dentro del procedimiento por infracciones a la ley, donde para su aplicación, es necesario tomar en cuenta todos y cada uno de los puntos señalados en el artículo 132 de la misma ley. Sin embargo ha crecido el número de juicios fiscales donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de las multas impuestas por Profeco, en el área de Servicios, para efectos de que se tomen en cuenta los elementos señalados en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, indistintamente llámense multas como medio de apremio o sanciones, cuando su naturaleza jurídica es diferente, por lo que sería necesario hacer una reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor donde se estableciera una diferencia más concreta.

Siendo el objetivo del presente trabajo comparar y exponer la imposición de multas y sanciones dentro de los procedimientos contemplados en la Ley Federal de Protección al Consumidor, referente al Departamento de Servicios, analizando las diferencias entre medio de apremio y sanción, independientemente que ambas se impongan por la Procuraduría Federal del Consumidor e identificar las diferencias substanciales entre ellas, y así poder unificar criterios de interpretación, evitando que en contra de las mismas se resuelvan desfavorablemente los recursos de revisión, juicios de nulidad o juicios de amparo a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Dentro de este proyecto se pretende utilizar gran variedad de conceptos, definiciones y criterios jurisprudenciales relacionados con el tema a investigar, es decir, conceptos de sanción y multa dentro de los ámbitos fiscales y administrativos, el concepto de acto y procedimiento administrativos, se analizarán también, los medios de defensa que tiene el particular en contra de los actos de autoridad, recursos de revisión, juicios de nulidad y juicio de amparo, en específico en contra de las multas impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor ya que estas encuentran su fundamento en artículos diversos, las multas como medio de apremio en el artículo 25 fracción II, y por su parte las sanciones, tienen su fundamento en el Capítulo XIV, llamado Sanciones, en el artículo 125 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Fundamentos diversos, sin embargo, hay quienes erróneamente insisten en que para la imposición de ambas se deben tomar en cuenta los elementos del artículo 132 de la misma ley, fundando su imposición en dicho artículo.

Por lo que también se analizarán todos y cada uno de estos elementos estableciendo una distinción entre infracción y medida de apremio, donde al cometer cada una de ellas la multa aplicable es diversa. Tratando de concluir con una clara distinción entre la multa que se impone como medida de apremio, y la multa como sanción por haber cometido una infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tratando en el primer capítulo los antecedentes históricos de la protección a los derechos del consumidor en algunos países europeos como americanos, así como los antecedentes de la Ley Federal de Protección al Consumidor y sus aspectos constitucionales.

En el segundo capítulo del presente trabajo se abordan los antecedentes históricos, la naturaleza jurídica, funciones, estructura y atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad para proteger los derechos del consumidor.

Acto administrativo, concepto de procedimiento administrativo, origen del procedimiento administrativo en la Procuraduría Federal del Consumidor, procedimiento conciliatorio, notificaciones, arbitraje y procedimiento por infracciones a la ley, son los temas a tratar dentro del capítulo tercero.

Finalmente se estudian los conceptos y elementos de sanción y multa, medios de defensa en contra de estas, como lo son el recurso de revisión, juicio de nulidad y juicio de amparo, criterios jurisprudenciales de multa y sanción, llegando a un análisis comparativo entre sanción y multa, en el último de los capítulos.

CAPÍTULO 1

EL DERECHO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

1.1. ANTECEDENTES EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS.

Considerando que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, siendo uno de sus principales objetivos proteger los derechos del consumidor, resulta necesario hacer algunas observaciones respecto de su origen, así como de su evolución de ésta y de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

“En 1947 se creó en Europa el Consejo danés del Consumidor primera organización privada de consumidores, y a fines de los años cincuenta comenzaron a aparecer organizaciones similares en otros países de Europa Occidental. Pero solamente a fines de los años sesentas, el más importante de estos movimientos comenzó a ejercer alguna influencia sobre el mundo de los negocios y sobre el gobierno. Este desarrollo coincidió con el creciente interés, por parte de los gobiernos europeos, indudablemente tomando en cuenta el poderoso movimiento de USA, respecto a los asuntos del consumidor. Para tratar de ayudar a los consumidores los gobiernos incentivaron nuevas propuestas de ley, instituyeron entes gubernamentales o delegaron las responsabilidades en el sector a diversos ministros.”¹

Obviamente, la evolución de esta acción difiere entre países con la consecuencia de que, actualmente las organizaciones de consumidores y su toma de conciencia varían de manera notable.

Las asociaciones de consumidores más desarrolladas en Francia, Alemania y Gran Bretaña que en otras partes tienen el objetivo primordial de controlar la calidad de los productos y control de precios, y reforzamiento del poder contractual del consumidor, por tanto, persiguen fines específicos a veces

¹ Sánchez Cordero Dávila, Jorge A. *La Protección del Consumidor*, UNAM, Editorial Nueva Imagen, México 1981, Págs. 19 y 22 a 25.

llegando a pactar con las empresa, y en ocasiones, estimulando los poderes públicos.

Las asociaciones de empresarios, por su parte, tienden a prever la intervención del legislador en un sector en que se quisieran proteger la autonomía y la libertad de empresa; por lo que proponen acuerdos con los consumidores.

Las constituciones más recientes de los Estados democráticos del mundo occidental se han hecho eco, a partir de la década de los setentas, de la problemática de la “defensa del consumidor”, sea para tutelar sus derechos, sea para hacer más equitativas las relaciones jurídicas originadas entre productores y receptores de bienes y servicios.

En 1973, el Consejo de Europa sanciona la denominada *Carta Europea de Protección a los Consumidores* y, en 1975, la Comunidad Económica Europea da a conocer un *Programa Preliminar para una política de protección e información de los consumidores*. Se contienen allí normas orientadas para los Estados asociados, con el propósito de coordinar las respectivas legislaciones en lo ateniende a la defensa de los consumidores:

- Derecho a la seguridad;
- Derecho a la protección de la salud;
- Derecho a la tutela de los intereses económicos;
- Derecho al resarcimiento de daños;
- Derecho a la organización;
- Derecho a la información, y
- Derecho a la expresión, al asesoramiento, a la asistencia y a la representación.

El primero de abril de 1985 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba las *Directrices para la Protección al Consumidor*, destinadas a los Estados miembros y a las organizaciones que componen el sistema de las Naciones Unidas.

Luego se establecen las normas directrices concretas para los gobiernos que abarcan los siguientes temas:

- “Seguridad física: Deben adoptarse o fomentarse medidas para garantizar que los productos sean inocuos en el uso al que se destinan o normalmente previsibles. Las medidas deben alcanzar a fabricantes, proveedores, exportadores, importadores y minoristas, a los que en general se denominaran “distribuidores.”
- Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores. Se recomienda que las políticas de los gobiernos traten de hacer posible que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos. En particular se deben alentar las acciones de consumidores para que vigilen prácticas perjudiciales; dictar normas que especifiquen la responsabilidad de los fabricantes y prestadores de servicios; alentar la competencia; proteger al consumidor de los abusos en los contratos uniformes; impedir que en las contrataciones se omitan derechos fundamentales de los consumidores y que en materia crediticia se le impongan condiciones excesivas.
- Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo. Dichas normas deben tener la publicidad apropiada y revisarse

periódicamente para que se ajusten a pautas internacionales de aceptación general.

- Sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales. Se procura que adopten o mantengan políticas de distribución de bienes esenciales, sobre todo en zonas rurales.
- Medidas que permitan a los consumidores obtener compensación. Se aconsejan medidas legales y administrativas a fin de que los consumidores y, en su caso, las organizaciones competentes, puedan tener compensación mediante procedimientos rápidos, económicos y accesibles.
- Programas de educación e información. El objeto de tales programas deberá consistir en capacitar a los consumidores para que sepan discernir, puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios, y adquieran conciencia de sus derechos y obligaciones.
- Medidas relativas a esferas concretas. Los países, sobre todo los que se encuentran en vías de desarrollo, deberán dar prioridad a lo que es de interés esencial para el consumidor: alimentación, agua y medicamentos.”²

Los ordenamientos jurídicos que han tomado en cuenta lo relevante a los Derechos de los Consumidores en sus normas fundamentales son:

1. Ley Fundamental para la República Federal Alemana o Ley Fundamental de Bonn (23-5-49)

² Mosset Iturraspe, Jorge y Luis Lorenzetti, Ricardo, *Defensa del Consumidor Ley 24.240*, Buenos Aires Argentina 1993.

2. Constitución de Portugal (1976)
3. Constitución Española (1978)
4. Constitución de Perú (1980)
5. Constitución de Brasil (1988)
6. Constitución Argentina (1853)

“El consumismo, como movimiento al consumidor se origina en Europa en torno de la década de los cincuenta, pero se consolida solamente a principios de la de 1960. Muchos Estados ya han aprobado algunas leyes en la materia. Los sistemas de defensa legal en los Estados miembros constituyen un aspecto de los sistemas legales y administrativos y contiene importantes diferencias. En general, sin embargo, puede decirse que todos los Estados miembros han tratado de mejorar, en estos últimos años, los sistemas de defensas al consumidor. Por ejemplo. Dinamarca ha creado un ombudsman del consumidor en 1975 una oficina de reclamo para el mismo mientras que el Reino Unido ha constituido un procedimiento especial de arbitraje para los pequeños reclamos (inferiores a las cien libras esterlinas). También difieren los niveles de información del consumidor. Todos los gobiernos de los Estados miembros disponen de canales a través de los cuales consultan los consumidores sobre los asuntos de su pertinencia, pero hasta ahora poco es lo que se ha hecho en materia de educación formal del consumidor”³

En Europa, existe la comunidad económica ante el parlamento europeo, formado por ciudadanos de los países miembros que son: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda, a los que pronto se unirían España y Grecia, protagonistas principales de la integración europea en relaciones políticas y comerciales.

A continuación señalaremos brevemente algunos de los países que cuentan con instituciones o leyes protectoras de los consumidores.

³ Sánchez Cordero Dávila, Jorge A., Op. Cit. Pág. 26

En Suecia, que tiene algunos años atendiendo a este sistema, materia de este trabajo, encontramos grandes avances en lo que se refiere a la legislación y creación de órganos de apoyo a los consumidores.

Desde 1970 diversos ordenamientos jurídicos protegen al consumidor, como son: la Ley de Actividades Comerciales, la Ley de Contratos contra Términos Contractuales Impropios, la Ley sobre Ventas a Domicilio, la Ley sobre Procedimientos Legales Simplificados, la Ley de Garantía de Viajes, la Ley de Compras del Consumidor, Ley de Comestibles y la Ley de Pequeño Reclamo (creada en 1974 para simplificar juicios).

De igual forma encontramos diversos órganos como por ejemplo: el Consejo Nacional para la Política del Consumo; el Tribunal de Mercados; La Comisión General de Reclamaciones, contando además con un Procurador para los consumidores, el cual es designado por el Gobierno. Existe una institución protectora que tuvo su origen en Suecia, llamada "Ombudsman", lo cual citamos ahora, por ser la imagen que tomaron diversos países americanos en relación con la Protección del Consumidor; al respecto. Es difícil elaborar un concepto general debido a los diversos matices que adquieren en las distintas legislaciones, pero de una manera aproximada se puede describir al Ombudsman, como a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo, o por ambos, que con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no solo por las infracciones legales, sino también por la injusticia, y razonabilidad o retraso manifiesto en la resolución y con motivo de esta investigación puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la

facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos y respectivos.

Esta institución surgió en la Ley Constitucional Sueca el 6 de Junio de 1809 sobre la forma de gobierno, con un funcionario designado por el parlamento con el objetivo de vigilar primeramente la actividad de los tribunales, con posterioridad a las autoridades administrativas el cual evoluciono de manera paulatina regulándose actualmente por el C. 12, a 16, del actual documento Constitucional denominado Instrumento de Gobierno, que entro en vigor a partir del primero de Enero de 1975 y que sustituyo a la vieja ley de 1809: así como por la ley orgánica de 1976 de acuerdo con los cuales existen cuatro Ombudsmen designados por el parlamento, que se ocupa por turno de todos los asuntos que se le plantean, incluyendo los relativos a las fuerzas armadas, y actuando uno de ellos como presidente.

Con características similares, es decir, como un comisionado parlamentario que fiscaliza la actividad de las autoridades administrativas, *“el ombudsman, fue introducido en los restantes países escandinavos, a partir de la primera posguerra, primero en Finlandia al obtener su independencia, en Rusia en 1919; posteriormente en Dinamarca (1952) y en Noruega (1952 y 1963), en los que han experimentado un creciente desarrollo parecido al modelo Sueco.”*⁴

El Maestro Clemente Ferrer al respecto señala:

“Para ello se creo el Ombudsman sueco que es de los años 1809, formado por el parlamento al ver la necesidad de limitar el absolutismo de los reyes, misión que se le confió precisamente a un “Comisario Parlamento” (denominación real), que significó el control de los actos de gobierno y que después se extendió a la acción de la administración pública, su actividad principal se basaba en las inspecciones en los despachos administrativos y en los tribunales. El Ombudsman tenía el poder

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1989, Pág. 2268 y 2269.

*de control de investigación judicial, este control se aplica a la publicidad y prácticas comerciales abusivas de conformidad con lo establecido en la ley sobre las ventas al consumidor y sobre las condiciones impropias de los contratos*⁵

En Bélgica, encontramos al Consejo del Consumo, integrados como organismos de diálogo por representantes de las organizaciones de consumidores, sindicatos, cooperativas de consumo, asociaciones familiares y uniones de consumidores y representantes de los sectores productivos y comerciales, así como diversos ministerios gubernamentales.

A su lado, existen también otras comisiones a las cuales tienen acceso los representantes de los consumidores como lo son: la Comisión para la Regulación de Precios y el Comité en Materia de Artículos Alimenticios.

En Francia, funcionan distintos órganos con diferentes grados de jerarquía como son: Los Ministerios de Economía y Finanzas, así como el de Agricultura.

Del primero depende la Dirección General de las Competencias y los Precios cuya función primordial es la de información y protección de los consumidores; el Instituto Nacional del Consumo; la Secretaría del Consejo Nacional de Consumo y de la Coordinación de Programas de Televisión que informan al consumidor.

En el segundo órgano, que sería el Ministerio de Agricultura, encontramos el servicio de representación del fraude y del control de calidad con la primordial función de defender los intereses de los consumidores y la salud pública.

⁵ Ferrer Rogelio, Clemente, *El Consumidor y la Publicidad*, Editorial Porrúa 1980

Existen también el Consejo Nacional de Consumo y el Instituto Nacional del Consumo, creados, el primero en 1960 y el segundo en 1966. Así mismo organizaciones, asociaciones familiares, populares y otras.

En Inglaterra, también funcionan organizaciones destinadas a la defensa de los consumidores como el Departamento de Precios y Protección al Consumidor, con órganos de apoyo en materia de política de precios, defensa de la competencia y crédito al consumo.

La legislación asimismo, es abundante, teniendo en vigor la Ley de Protección al Consumidor; la Ley de Comercio Recíproco; la Ley Restrictiva de Prácticas Comerciales; la Ley de Precios de Reventa; la Ley de Oferta de Mercancías y la Ley de Crédito al Consumidor.

Funciona además un órgano de carácter privado que es la Asociación del Consumidor.

En Noruega funciona el Ministerio de Asuntos de Consumo y Administración Gubernamentales, creado en 1972, es el encargado de actuar en defensa del consumidor.

En España es digno de mención el Instituto de Autocontrol de la Publicidad, promovido precisamente por los comerciantes, en un esfuerzo por elevar la categoría de sus reclamos sin recurrir a textos engañosos, dirigidos a confundir la mente del público consumidor.

1.2. ANTECEDENTES EN ALGUNOS PAISES AMERICANOS.

En Canadá, se creó un órgano a nivel ministerial con funciones destinadas al consumo y a las empresas teniendo como objetivo fundamental la elaboración de nuevas leyes y reglamentos, así como el análisis y ejecución de programas sobre el consumo y la información sobre puntos de interés, en esta materia a la población.

En los Estados Unidos de Norteamérica, encontramos una diversidad de leyes y órganos privados, así como oficinas públicas que intervienen en la defensa del consumidor.

De las leyes, es interesante mencionar las siguientes:

Ley Federal sobre Alimentos, Cosméticos y Medicamentos; Ley sobre textiles inflamables; Ley Federal sobre substancias peligrosas; Ley sobre empaquetado y etiquetado; Ley sobre Empaquetado para prevenir envenenamiento; Ley de la Comisión Federal del Comercio; Ley sobre la Veracidad de los préstamos y otros más de igual importancia.

De los órganos mencionaremos: la Administración de Alimentos y Medicamentos; la Comisión Federal de Marcas; la Comisión de Seguridad de Productos para el Consumidor; la Oficina de Asuntos del Consumidor; la Unión del Consumidor; y se encuentra en vías de creación (sino es que ya ha sido creada) la Oficina de Protección al Consumidor, que actuaría como un especie de Procuraduría en defensa de los derechos del consumidor, ante las dependencias gubernamentales.

Es interesante señalar que 24 organismos del ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica, tiene intervención en la defensa del consumidor ya sea en forma directa o indirecta, dándonos un parámetro de la afluencia que han tenido los temas relacionados con los derechos de los consumidores en ese país.

“Cabe hacer mención que dentro de los avances logrados por los consumidores estadounidenses, la actuación del abogado Ralph Nader verdadero cruzado de la lucha contra el consumismo, la corrupción y la inmoralidad de los sistemas de comercialización, quién sin contar con apoyo alguno del Estado logra la unificación de grupos de consumidores para combatir las prácticas viciadas dentro del consumo, además de conseguir el pago de cuantiosas indemnizaciones a los consumidores e incluso la modificación de ciertos modelos de automóviles que resultaban peligrosos, ineficientes o meramente suntuarios.”⁶

En 1928 se originó el movimiento de consumidores en Estados Unidos de Norteamérica, (introducido posteriormente a Europa) con la fundación de una organización conocida como “Consumer Union” (Unión de Consumidores). La unión fue creada por un economista y un ingeniero que trabajaban en la editorial “American Bureau of Standard” y que consideraban que el público norteamericano debía tener acceso a los resultados de los test comparativos efectuados por el gobierno de Estados Unidos antes de decidirse por una determinada adquisición. La Unión llevó a cabo sus propias pruebas comparativas, cuyos resultados fueron publicados, para uso de los miembros en el “Consumer Report”.

Entre los países latinoamericanos, corresponde a México el segundo lugar después de Venezuela, quién en 1974, promulgo su Ley de Protección al Consumidor.

Se trata de una ley que en lo general y al igual que la nuestra, sigue los lineamientos uniformes de las instituciones ya comentadas. Su educación a los

⁶ Becerra Caletti, Rodolfo, *La Protección del Consumidor en México*, Talleres de Ediciones ECA-México, 1984. Pág. 12.

requerimientos Venezolanos, determinó la creación de un órgano de ejecución, la Superintendencia de Protección al Consumidor, adscrita al Ministerio de Fomento, quedando su titular a cargo de la defensa de los consumidores, contando, entre otros mecanismos con una sala de instrucción y substanciación.

Es interesante hacer notar que México, es, dentro de los países en vías de desarrollo, el primero que expide una Ley Federal de Protección al Consumidor, con características especiales que la diferencian de las ya existentes en los países de los que se ha hecho esta breve reseña.

1.3. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor, se publicó en el Diario Oficial de la Federación por primera vez el 22 de diciembre de 1975 y la Institución entra en funciones el 5 de febrero de 1976, posteriormente se crea la “nueva” Ley, misma que se publicó el 24 de diciembre de 1992, teniendo posteriores reformas.

“En 1975, México decide crear su primera legislación protectora del consumidor, como una reacción al consumismo de que son víctimas las clases baja y media, ante el bombardeo publicitario, la desigualdad en los ingresos económicos y una mala educación para el gasto.

... el inicio de su vigencia fue considerada anticonstitucional por atacar la libre concurrencia. A la fecha de su expedición, su base constitucional era sólo la fracc. X del art. 73; a partir de 1983, el tercer párrafo del art. 28, hace clara mención a la actividad que justifica dicha ley.”⁷

Ahora bien el Gobierno tomando en cuenta el crecimiento de México y los cambios en las relaciones entre naciones, así como la globalización de la

⁷ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos*, Op. Cit., Pág. 301.

economía mundial, que provocan apertura de la economía, avances científicos y tecnológicos, crea la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, misma que busca ampliar y enriquecer el ámbito de normas que protegen los derechos e intereses de la clase consumidora, teniendo varias reformas siendo la última de estas la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio del 2006, pero la mas importante y considerable fue la publicada en el mismo medio el 04 de febrero del 2004.

La creación de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor (1992), ya resultaba necesaria debido al desarrollo económico mundial y con ello las necesidades de una reforma en materia de consumo.

Esta Ley Federal de Protección al Consumidor es la que hasta la fecha es de observancia general en las controversias suscitadas entre proveedores y consumidores, la cual a pesar de la referida reforma del 2004 y del esfuerzo por contar con un ordenamiento de protección a la población consumidora completo, todavía se encuentran algunos puntos que se tendrían que reforzar para su mejor aplicación y cumplimiento de sus objetivos.

1.4. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Para la legitimidad y existencia de una Ley de orden público e interés social como la Ley Federal de Protección al Consumidor, resulta necesario que se encuentre fundamentada en un ordenamiento supremo, jerárquico que le de esa validez, por ello es necesario recurrir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de encontrar en este ordenamiento legal su fundamentación, sin que sea transgredido el sistema conocido de libre empresa y con ello los derechos individuales.

Aún cuando el principio de igualdad en materia económica que es complementario de la libertad de comercio y de industria no haya sido afirmada de manera particular, su aplicación no ha sido menos real. Su plena aplicación se hace bajo la forma de la igualdad de los administrados delante de las reglamentaciones administrativas.

“En México, estos principios han sido instituidos por la Constitución de 1857. Esta Constitución tenía carácter eminentemente individualista. La preocupación fundamental de los autores de esta Carta Magna, consistía en proteger al individuo, contra el Estado omitiendo establecer una protección de los débiles frente a los poderosos, o de instruir una tutela jurídica en favor de los grupos de necesitados, de la sociedad contra los detentadores de la riqueza. Esta Constitución reproducía fielmente las doctrinas reinantes en la época de su promulgación, sobre todo las francesas, donde el individuo y sus derechos fueron el objeto principal de las instituciones tanto sociales como políticas... Las mutaciones han permitido clarificar las relaciones entre los individuos lo que lleva, a veces, a una forma de conciencia de la existencia de los diferentes grupos sociales... En México estas modificaciones han sido consagradas por primera vez en la Constitución de 1917, enseguida por la Legislación”⁸

Podemos iniciar señalando que el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contiene las facultades del Congreso de la Unión y específicamente la fracción XXX, contiene las facultades implícitas dentro de las cuales se enmarca que para lograr los objetivos señalados en las veintinueve fracciones anteriores, que no pueden ser otras que la elaboración de leyes mediante las cuales se reglamenta la forma de cumplir con esos fines.

La expedición de una nueva ley es en cierta forma una resolución gubernamental en que intervienen necesariamente el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

⁸ Lares Romero, Víctor Hugo, *El Derecho de Protección a los Consumidores en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1991. Pág. 7.

La relación proveedor consumidor o bien comerciante cliente, es en efecto una transacción de comercio, donde existe la intención o propósito de especulación y de obtener un lucro, así pues, la necesidad de legislar este tipo de relaciones las cuales se sustraen desde un punto de vista material del derecho mercantil para formar parte del nuevo derecho social, por lo que resulta obvio que al crearse la Ley Federal de Protección al Consumidor se encuentre entre otros el artículo 16 Constitucional para basar su fundamentación y motivación que, todo acto de autoridad debe contener, cumpliendo con la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, para que dichos actos no se tomen como arbitrarios, dicho artículo 16, va de la mano con el 14 Constitucional que es la base sobre la cual descansa el procedimiento judicial equiparándolo en ese aspecto con el administrativo que es el que comprende esta materia de protección al consumidor.

También es de mencionarse el Artículo 28 Constitucional que claramente enuncia la limitación que tiene el sistema de libre empresa en nuestro País y faculta a las autoridades para que actúen específicamente en contra de aquellas manifestaciones, sea de productores, industriales, comerciantes y empresarios que pueden constituir una ventaja exclusiva e indebida en favor de determinadas personas, tendientes a perjudicar al público en general o alguna clase social.

Claro es que la intención de nuestra Constitución, por lo anotado en el Artículo 28, es tratar de evitar que en el sistema de libre empresa haya monopolios, que perjudiquen al público consumidor y vayan en detrimento de la economía del país.

Por otra parte, es bien conocido que nuestra Constitución tiene una tendencia marcada y bien definida de tipo social y que fue la primera en el mundo en la consagración de las llamadas antisociales, que sin duda son tendientes a lograr un sistema Jurídico, que proteja a las clases más débiles en la escala social,

desde el punto de vista económico. Luego entonces esta tendencia de proteccionismo social tiene que orientar los actos del poder público, siendo obligación del Gobierno como rector de la vida nacional, la protección por todos los medios a su alcance de esas esferas sociales.

Tratándose de las actividades de comerciantes e industriales, la obligación del Gobierno es proteger a la parte que pudiéramos considerar más débil en la relación mercantil y que es precisamente aquella que tiene la necesidad de comprar algo cuya calidad, estructura, durabilidad y demás características o condiciones, no siempre este capacitada para conocerla.

Si debemos ser consecuentes con todo lo adoptado anteriormente debemos ser congruentes y concluir que es indudable que el Poder Público tiene la facultad necesaria para intervenir, legislando o reglamentando, todo lo relacionado con las actividades del libre comercio, utilizando medidas de carácter proteccionista que vengán a evitar o frenar según sea necesario, los abusos que se consideren pueden ser perjudiciales de quienes hemos venido llamando y así los designa la Ley, consumidores o usuarios de los objetos o servicios. Ante ello, *“el código penal de aplicación federal, según reforma del 5 de diciembre de 1979, establece en sus arts. 253 y 254, disposiciones que tienden a proteger al consumidor.”*⁹

Sin embargo, a Burgoa le asiste la razón, cuando afirma que *“el artículo 28 Constitucional es uno de los preceptos de nuestra Ley Fundamental que con más urgencia requiere una reivindicación filosófica y una revisión desde el punto de vista económico y social.”*¹⁰ Por su texto, se advierte una intención liberal en

⁹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos*, Op. Cit. Pág. 305.

¹⁰ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Vigésimo Séptima edición, Editorial Porrúa, México 1996, Pág. 420.

materia de conducta económica, y es por ello que se invoca con frecuencia para subrayar pretendidamente el aspecto privado capitalista de nuestro sistema.

Hemos de decir, no obstante, que aunque el Artículo 28 conserva el principio de libre competencia, principio fundamental de un sistema capitalista, condena todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de personas determinadas con o de alguna clase social. Esta es una de las razones, precisamente, para considerar que la Ley Federal de Protección al Consumidor, tema que hemos escogido, encuentra un sustento innegable en los supuestos que se insertan en el Artículo 28 de nuestra Constitución, cuyo contenido plantea el establecimiento de un régimen jurídico para un sistema económico mixto, en donde conservándose los mecanismos de mercado para dejar a los particulares un amplio margen de libertad económica, se responsabilizó al Estado de una política económica positiva y activa para promover un desarrollo económico nacionalista, con reformas estructurales socioeconómicas que habrían de transformar a la sociedad mexicana, modernizándola con un sentido de crecimiento y justicia social.

CAPÍTULO 2

LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO AUTORIDAD PARA PROTEGER LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

2.1 Antecedentes Históricos

En México con la iniciativa de ley de fecha 23 de septiembre de 1975, se da vida a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1975 la cual entra en vigor el 5 de febrero de 1976 y con ella en ese mismo año se crearon la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, con esta acción se enriquece el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuraduría de justicia en la esfera del consumo.

Como ya se dijo dicha ley creó dos organismos: la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, la primera con el carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.

Las funciones principales de la primera se encaminaron a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que se presentan diferencias entre consumidores y proveedores,

básicamente consistían en hacer respetar los intereses de la sociedad consumidora; representar en forma colectiva a los consumidores ante los proveedores de bienes y servicios; conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores y vigilar el cumplimiento de las normas que tutelaban los derechos de los consumidores. Por su parte el Instituto Nacional del Consumidor tenía la tarea de orientación, educación, información, difusión e investigación en temas de importancia para la sociedad consumidora.

El 7 de enero de 1982 es adicionado el artículo 29bis, con el que se permite a la Procuraduría Federal del Consumidor la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional, posteriormente, el 7 de febrero de 1985 se modifican y adicionan diversos artículos con relación a competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones, ofertas, tasas de interés, operaciones a plazo y a crédito, rescisión de contratos, obligaciones del proveedor, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, contratos de adhesión, cuantía de multas, servicios de inspección y vigilancia, sanciones e incumplimiento de compromisos.

Es hasta 1992, cuando se realiza un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva ley publicada el 24 de diciembre la cual racionaliza en un solo organismo, fusionando al extinto INCO en la PROFECO, permitiendo 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 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores, y 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.

2.2 Naturaleza Jurídica

Dentro del artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor podemos encontrar la definición de la Procuraduría Federal del Consumidor, mismo que a la letra dice

“Artículo 20.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está 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 ésta y su estatuto.”¹¹

De la anterior definición, se desprende que, en términos del artículo 90 de nuestra Constitución Política, en relación con el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Procuraduría Federal del Consumidor es una entidad de la administración pública paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 señala:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o 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”¹²

Así también la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 14 dispone:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:
I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
II. La prestación de un servicio público, o;
III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social.”¹³

Encuadrando la Procuraduría Federal del Consumidor dentro del segundo supuesto, toda vez que presta un servicio público específico de carácter

¹¹ Ley Federal de Protección al Consumidor

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹³ Ley Federal de Entidades Paraestatales

especializado. Por lo tanto, la Procuraduría Federal del Consumidor es una entidad pública paraestatal.

“Por su naturaleza, la Procuraduría responde en su estructura al esquema de los organismos descentralizados y justificando su existencia al realizar la función administrativa de carácter especializado que le fue encomendada para el eficaz desarrollo de sus actividades.”¹⁴

“La descentralización encierra un importante significado en términos de autonomía técnica y orgánica siendo esta última un factor muy importante para hablar de una verdadera descentralización...”

Esta circunstancia se encuentra reconocida por nuestro sistema jurídico para el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual adquiere un estatuto especial de autonomía al encontrarse excluida de la observancia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales según lo dispuesto en el artículo 3° de ese ordenamiento.”¹⁵

Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 3° establece:

“La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”¹⁶

2.3 Funciones

El crecimiento del país así como de las necesidades del mismo ha generado que se modifiquen las ideas en materia de protección al consumidor, por lo que dentro de las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentran las de prevención, las cuales son uno de los atributos de mayor relevancia en cualquier

¹⁴ Becerra Caletti, Adolfo, *La Protección de los Consumidores*, Ediciones ECA, México 1993.

¹⁵ Campa Cifrián, Roberto, *Revista de Administración Pública, Las Nuevas Procuradurías*, INAP, N° 97, abril 1998, México, Págs. 99 y 100.

¹⁶ Ley Federal de Entidades Paraestatales, Op Cit.

tipo de situación, ya que las correcciones posteriores casi nunca devuelven las cosas al estado en que se encontraban.

El objetivo de las estrategias preventivas habrá de alcanzarse en la medida en que se les proporcionen los elementos necesarios a proveedores como consumidores para que adopten o modifiquen sus hábitos de consumo y poco a poco los vayan orientando a un marco de legalidad, esto es:

“Las tareas de carácter preventivo de Profeco se relacionan con la información, educación para el consumo, orientación, capacitación, así como con la vigilancia de algunas disposiciones legales relacionadas con la publicidad, las garantías, las ventas, las promociones, las ofertas y el registro de contratos de adhesión, con el objeto de proteger los derechos e intereses del consumidor.”¹⁷

Una clara idea de las funciones preventivas que realiza la Procuraduría Federal del Consumidor es el registro público de contratos de adhesión, *“por cuyo conducto la Procuraduría dictamina y aprueba el clausulado de aquellos contratos que, mediante formatos uniformes habrán de ser utilizados por el proveedor en sus operaciones con el público consumidor, los cuales deben inscribirse obligatoriamente en aquellos casos en que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así lo disponga mediante la expedición de Normas Oficiales Mexicanas.”¹⁸* Dentro del articulado de la Ley Federal de Protección al Consumidor, *“se encuentran normas procesales que delimitan su campo de aplicación y crean los órganos de actuación, fijándoles su competencia y la forma*

¹⁷ Procuraduría Federal del Consumidor, Op Cit, Pág. 16.

¹⁸ Campa Cifrián, Roberto, Op. Cit. Pág. 103.

*de su funcionamiento, y normas sustantivas, con una serie de restricciones a la libertad contractual para garantizar la transparencia y la equidad en la contratación y así evitar que la parte débil y más numerosa constituida por los consumidores terminales, queden a merced de la otra parte constituida por los proveedores habituales o periódicos...*¹⁹

Por otro lado, la economía del mercado ha orillado a las autoridades para que en materia de protección al consumidor modifiquen sus ideas sobre la obtención de mejores resultados, por lo cual la Procuraduría Federal del Consumidor ha dividido su funcionamiento en tres directrices: preventivas, conciliatorias y correctivas.

La prevención es uno de los atributos de mayor importancia que se pueden encontrar en cualquier tipo de situación. En cuanto a las relaciones de consumo, el no prever tiene un costo muy alto para las partes que realizan la transacción como para el Estado mismo.

El resolver las controversias ante instancias judiciales acarrea gastos para las partes que se someten y que en muchas ocasiones, como lo es en las relaciones de consumo, el consumidor no tiene la posibilidad de realizar esos gastos en la mayoría de ocasiones, además de que resultan mas costosas esas erogaciones que la suerte principal, por lo que no acuden a dichos órganos jurisdiccionales

¹⁹ Hernández Campaña, Carlos A., Locus Regis Actum, N° 20, 9ª Época, Dic. 1999, México, Pág. 79.

para hacer valer sus derechos, quedando en un total estado de indefensión frente a los proveedores que no cumplen con lo ofrecido.

La conciliación prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor es un estímulo más para que los consumidores sometan sus diferencias con los proveedores con la seguridad de que dicha ley fue creada para la protección del sujeto más débil en las relaciones de consumo, que por lo general siempre es el consumidor, en virtud de que *“mientras el productor se encuentra habitualmente bien organizado, jurídicamente bien informado, y es típicamente un “repeat placer” (en el sentido de que una controversia judicial no será para él un episodio aislado que lo encuentre desprovisto de información y experiencia), el consumidor, en cambio, se haya aislado y es un litigante meramente ocasional, no habitual, y naturalmente renuente a un enfrentamiento con un poderoso adversario”*²⁰

Con fundamento en el objetivo de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor para salvaguardar los derechos de los consumidores y evitar que estos se vulneren y persistan esas conductas en los proveedores, se crea un mecanismo para sancionar tales conductas, encaminado a evitar su propagación y reincidencia, por lo que dentro del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece un procedimiento por infracciones a la ley, en el cual la Procuraduría Federal del Consumidor actúa contra los proveedores siempre que se presuma la existencia

²⁰ Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo*, Editorial Porrúa S.A., México 1993, Pág. 123.

de conductas violatorias a la Ley, que conduzcan a inspecciones o a cualquier otra opción por parte de la Institución.

Dentro de dicho procedimiento se pueden aplicar diversas sanciones, que van desde una multa como sanción económica, clausura por quince días y en caso de reincidencia hasta por treinta días e inclusive ordenar el arresto administrativo al infractor hasta por treinta y seis horas.

En cuanto a las sanciones económicas que puede imponer la Procuraduría Federal del Consumidor por violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor van desde \$172.79 hasta \$5'805,745.34.²¹ Sanciones que año con año se actualizan.

Además de la facultad sancionadora anteriormente referida, la Procuraduría Federal del Consumidor, también puede utilizar medidas de apremio durante la secuela del procedimiento conciliatorio, como medidas disciplinarias aplicadas a los proveedores, dichas medidas de apremio consisten en la aplicación de multa que puede ir de \$172.79 a un máximo de \$17,279.00, con la posibilidad de imponer nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo o, en su caso, solicitar el auxilio de la fuerza pública.

²¹Acuerdo por el que se actualizan los montos de las operaciones y multas previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007

2.4 Estructura

En cuanto a la estructura de la Procuraduría Federal del Consumidor, el artículo 22 de la Ley Federal de Protección al Consumidor nos remite al Reglamento y al Estatuto de la Procuraduría señalando:

“Artículo 22.- La Procuraduría se organizará 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.”²²

Por lo que nos remitiremos, primeramente al Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, que en su artículo cuarto desglosa el organigrama de la Procuraduría.

“ARTÍCULO 4.- La Procuraduría contará con las siguientes unidades administrativas:

- I.- Oficina del Procurador;*
- II.- Subprocuraduría de Servicios;*
- III.- Subprocuraduría de Verificación;*
- IV.- Subprocuraduría Jurídica;*
- V.- Coordinación General de Planeación;*
- VI.- Coordinación General de Educación y Divulgación;*
- VII.- Coordinación General de Administración;*
- VIII.- Dirección General de Comunicación Social;*
- IX.- Dirección General de Delegaciones;*
- X.- Dirección General de Quejas y Conciliación;*
- XI.- Dirección General de Contratos de Adhesión, Registros y Autofinanciamiento;*
- XII.- Dirección General de Procedimientos;*
- XIII.- Dirección General de Verificación y Vigilancia;*

²² Ley Federal de Protección al Consumidor Op. Cit.

- XIV.- Dirección General de Verificación de Combustibles;*
- XV.- Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor;*
- XVI.- Dirección General Jurídica Consultiva;*
- XVII.- Dirección General de lo Contencioso y de Recursos;*
- XVIII.- Dirección General de Estudios sobre Consumo;*
- XIX.- Dirección General de Planeación y Evaluación;*
- XX.- Dirección General de Difusión;*
- XXI.- Dirección General de Educación y Organización de Consumidores;*
- XXII.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;*
- XXIII.- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;*
- XXIV.- Dirección General de Recursos Humanos;*
- XXV.- Dirección General de Informática, y*
- XXVI.- Delegaciones y Subdelegaciones.*

Al frente de cada una de las referidas unidades administrativas existirá un titular, que será nombrado Subprocurador, Coordinador General, Director General, Delegado o Subdelegado, según corresponda y tendrá las facultades que determinen este Reglamento y el Estatuto Orgánico.

La Procuraduría también contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, abogados resolutores, dictaminadores, verificadores, ejecutores, notificadores, peritos, promotores, instructores, receptores de quejas y demás servidores públicos que determine el Procurador de acuerdo con las disposiciones presupuestales aplicables.”²³

Así también, el artículo tercero del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor establece:

“ARTICULO 3. *Para efectos de planeación, coordinación, control, seguimiento y evaluación de acciones, las unidades administrativas a que se refiere el artículo 4 del Reglamento se adscribirán al Procurador, a la Subprocuraduría o a la Coordinación General respectiva, de conformidad con las fracciones siguientes:*

- I.- A la Subprocuraduría de Servicios estarán adscritas las Direcciones Generales de Quejas y Conciliación; la de Contratos de Adhesión, Registros y Autofinanciamiento y la de Procedimientos;*
- II.- A la Subprocuraduría de Verificación estarán adscritas las Direcciones Generales de Verificación y Vigilancia, Verificación de Combustibles y el Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor;*
- III.- A la Subprocuraduría Jurídica estarán adscritas las Direcciones Generales Jurídica Consultiva y de lo Contencioso y de Recursos;*

²³ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2006

- IV.- A la Coordinación General de Planeación estarán adscritas las Direcciones Generales de Planeación y Evaluación y de Estudios sobre Consumo;*
- V.- A la Coordinación General de Educación y Divulgación estarán adscritas las Direcciones Generales de Difusión y de Educación y Organización de Consumidores;*
- VI.- A la Coordinación General de Administración estarán adscritas las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto; de Recursos Humanos; de Recursos Materiales y Servicios Generales y de Informática;*
- VII.- Las Direcciones Generales de Comunicación Social y de Delegaciones estarán adscritas directamente al Procurador;*
- VIII.- Las delegaciones ejercerán sus funciones en forma desconcentrada y estarán adscritas directamente al Procurador, quien se auxiliará para tal fin de la Dirección General de Delegaciones, y*
- IX.- Las subdelegaciones estarán adscritas a las delegaciones correspondientes de conformidad con el artículo 14 del presente Estatuto. ²⁴*

Siendo las dos últimas unidades administrativas las que dan una atención al público de manera directa e inmediata, y el resto son meramente normativas.

Es importante indicar que el diez de julio del año dos mil seis, se realizó la última reforma al Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor en la cual se señalan específicamente la denominación y sede de cada una de las Delegaciones y subdelegaciones con las que cuenta la Procuraduría.

“ARTICULO 14. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría contará con las delegaciones, subdelegaciones y demás unidades que se requieran conforme a las necesidades del servicio, debiendo existir, al menos, una delegación por entidad federativa. Para su creación o supresión se atenderán criterios de densidad de población, actividad económica, ubicación geográfica, y recursos con que cuente la Procuraduría, entre otros.

Los servidores públicos adscritos a las delegaciones, conforme a su competencia, podrán ejercer sus atribuciones en forma concurrente en la circunscripción territorial de las delegaciones circunvecinas, conforme a los lineamientos que mediante acuerdos expida el Procurador y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

La denominación y sede de las delegaciones y subdelegaciones con que cuenta la Procuraduría, son las siguientes:

²⁴ Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1994.

I. Estado: Aguascalientes.

- a) *Delegación Aguascalientes, con sede en la ciudad de Aguascalientes.*

II. Estado: Baja California.

- a) *Delegación Baja California, con sede en la ciudad de Tijuana, y*
- b) *Subdelegación Mexicali, con sede en la ciudad de Mexicali.*

III. Estado de Baja California Sur.

- a) *Delegación Baja California Sur, con sede en la ciudad de La Paz, y*
- b) *Subdelegación Comondú, con sede en Ciudad Constitución.*

IV. Estado: Campeche.

- a) *Delegación Campeche, con sede en la ciudad de Campeche, y*
- b) *Subdelegación Carmen, con sede en Ciudad del Carmen.*

V. Estado: Coahuila.

- a) *Delegación Coahuila, con sede en la ciudad de Saltillo, y*
- b) *Subdelegación Torreón, con sede en la ciudad de Torreón.*

VI. Estado: Colima.

- a) *Delegación Colima, con sede en la ciudad de Colima, y*
- b) *Subdelegación Manzanillo, con sede en la ciudad de Manzanillo.*

VII. Estado: Chiapas.

- a) *Delegación Chiapas, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, y*
- b) *Subdelegación Tapachula, con sede en la ciudad de Tapachula de Córdoba y Ordóñez.*

VIII. Estado: Chihuahua.

- a) *Delegación Chihuahua, con sede en Ciudad Juárez, y*
- b) *Subdelegación Chihuahua, con sede en la ciudad de Chihuahua.*

IX. Estado: Durango.

- a) *Delegación Durango, con sede en la ciudad de Victoria de Durango.*

X. Estado: Guanajuato.

- a) *Delegación Guanajuato, con sede en la ciudad de León de los Aldama, y*
- b) *Subdelegación Irapuato, con sede en la ciudad de Irapuato.*

XI. Estado: Guerrero.

- a) *Delegación Guerrero, con sede en la ciudad de Acapulco de Juárez, y*
- b) *Subdelegación Iguala, con sede en la ciudad de Iguala de la Independencia.*

XII. Estado: Hidalgo.

- a) *Delegación Hidalgo, con sede en la ciudad de Pachuca de Soto.*

XIII. Estado: Jalisco.

- a) *Delegación Jalisco, con sede en la ciudad de Guadalajara.*

XIV. Estado: Estado de México.

- a) *Delegación Toluca, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo;*
- b) *Delegación Naucalpan, con sede en la ciudad de Naucalpan de Juárez;*
- c) *Delegación Nezahualcóyotl, con sede en Ciudad Nezahualcóyotl;*
- d) *Delegación Tlalnepantla, con sede en la ciudad de Tlalnepantla, y*
- e) *Subdelegación Ecatepec, con sede en la ciudad de Ecatepec de Morelos.*

XV. Estado: Michoacán.

- a) *Delegación Michoacán, con sede en la ciudad de Morelia.*

XVI. Estado: Morelos.

- a) *Delegación Morelos, con sede en la ciudad de Cuernavaca.*

XVII. Estado: Nayarit.

- a) *Delegación Nayarit, con sede en la ciudad de Tepic.*

XVIII. Estado: Nuevo León.

- a) *Delegación Nuevo León, con sede en la ciudad de Monterrey.*

XIX. Estado: Oaxaca.

- a) *Delegación Oaxaca, con sede en la ciudad de Oaxaca de Juárez.*

XX. Estado: Puebla.

- a) *Delegación Puebla, con sede en la ciudad de la Heroica Puebla de Zaragoza.*

XXI. Estado: Querétaro.

- a) *Delegación Querétaro, con sede en la ciudad de Santiago de Querétaro, y*
- b) *Subdelegación San Juan del Río, con sede en la ciudad de San Juan del Río.*

XXII. Estado: Quintana Roo.

- a) *Delegación Quintana Roo, con sede en la ciudad de Cancún;*
- b) *Subdelegación Chetumal, con sede en la ciudad de Chetumal, y*
- c) *Subdelegación Playa del Carmen, con sede en la ciudad de Playa del Carmen.*

XXIII. Estado: San Luis Potosí.

- a) *Delegación San Luis Potosí, con sede en la ciudad de San Luis Potosí.*

XXIV. Estado: Sinaloa.

- a) *Delegación Sinaloa, con sede en la ciudad de Culiacán de Rosales, y*
- b) *Subdelegación Mazatlán, con sede en la ciudad de Mazatlán.*

XXV. Estado: Sonora.

- a) *Delegación Sonora, con sede en la ciudad de Hermosillo, y*
- b) *Subdelegación Ciudad Obregón, con sede en Ciudad Obregón.*

XXVI. Estado: Tabasco.

- a) *Delegación Tabasco, con sede en la ciudad de Villahermosa.*

XXVII. Estado: Tamaulipas.

- a) *Delegación Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria;*
- b) *Subdelegación Reynosa, con sede en la ciudad de Reynosa;*

- c) *Subdelegación Tampico, con sede en la ciudad de Tampico;*
- d) *Subdelegación Matamoros, con sede en la ciudad de Heroica Matamoros, y*
- e) *Subdelegación Nuevo Laredo, con sede en la ciudad de Nuevo Laredo.*

XXVIII. Estado: Tlaxcala.

- a) *Delegación Tlaxcala, con sede en la ciudad de Tlaxcala de Xicoténcatl.*

XXIX. Estado: Veracruz.

- a) *Delegación Veracruz, con sede en el territorio de cualquiera de las ciudades de Veracruz y Boca del Río;*
- b) *Subdelegación Xalapa, con sede en la ciudad de Xalapa Enríquez;*
- c) *Subdelegación Coatzacoalcos, con sede en la ciudad de Coatzacoalcos, y*
- d) *Subdelegación Poza Rica, con sede en la ciudad de Poza Rica de Hidalgo.*

XXX. Estado: Yucatán.

- a) *Delegación Yucatán, con sede en la ciudad de Mérida.*

XXXI. Estado: Zacatecas.

- a) *Delegación Zacatecas, con sede en la ciudad de Zacatecas.*

XXXII. Distrito Federal.

- a) *Delegación Norte, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero;*
- b) *Delegación Sur, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco;*
- c) *Delegación Centro, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Benito Juárez, Coyoacán y Cuauhtémoc;*
- d) *Delegación Poniente, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo, y*
- e) *Delegación Oriente, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza.²⁵*

Eliminado con esta reforma diversas delegaciones metropolitanas, es decir, anteriormente existía una delegación de la Procuraduría por cada delegación política, y actualmente solo existen cinco delegaciones, alejando con ello, a la Procuraduría de la población consumidora, por lo que las Delegaciones de la Procuraduría tendrán limitación territorial para conocer de los asuntos que se le presenten.

2.5 Atribuciones

La Procuraduría Federal del Consumidor para el buen desempeño de sus funciones cuenta con atribuciones que la misma Ley Federal de Protección al Consumidor en sus Artículos 24 y 26 le concede.

“ARTÍCULO 24. *La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:*

- 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 educación para el consumo, así como de difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere esta ley;*
- 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 las materias a que se refiere esta ley 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 Secretaría 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 con autoridades federales, estatales, municipales, del gobierno del Distrito Federal y entidades paraestatales en beneficio de los consumidores; así como acuerdos interinstitucionales con otros países, de conformidad con las leyes respectivas;*

²⁵ Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del 2006

- XIII.** Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades 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 las disposiciones contenidas en esta ley y, en el ámbito de su competencia, las de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, y en su caso determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento;
- XIV bis.** Verificar que las pesas, medidas y los instrumentos de medición que se utilicen en transacciones comerciales, industriales o de servicios sean adecuados y, en su caso, realizar el ajuste de los instrumentos de medición en términos de lo dispuesto en 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 y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, 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, así como procurar mecanismos para su autogestión;
- XIX.** Aplicar las sanciones y demás medidas establecidas en esta ley, en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables;
- XX.** Requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicho requerimiento;
- XXI.** Ordenar se informe a los consumidores sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses o derechos, así como la forma en que los proveedores los retribuirán o compensarán; y
- XXII.** Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.”

“ARTÍCULO 26. La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten:

- I.** Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. La indemnización de daños y perjuicios que en su caso corresponda no podrá ser inferior al veinte por ciento de los mismos; o
- II.** Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

La Procuraduría, en representación de los consumidores afectados, podrá ejercer por la vía incidental la reclamación de los daños y perjuicios que correspondan, en base a la sentencia emitida por la autoridad judicial.

Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría se ejercerán previo análisis de su procedencia, tomando en consideración la gravedad, el número de reclamaciones o denuncias que se hubieran presentado en contra del proveedor o la afectación general que pudiera causarse a los consumidores en su salud o en su patrimonio. La Procuraduría estará exenta de presentar garantía alguna ante las autoridades judiciales competentes, para el ejercicio de las acciones señaladas en las fracciones I y II.”²⁶

Pero de manera más precisa el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor señala las atribuciones que le son conferidas al Procurador Federal del Consumidor:

“ARTÍCULO 8.- *De conformidad con el artículo 27 y demás disposiciones relativas de la Ley, la representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competan a la Procuraduría corresponden al Procurador, quien para su mejor ejecución y desahogo podrá delegar atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, de acuerdo con lo que establece este Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Institución, mediante acuerdos que se publicarán en el **Diario Oficial de la Federación**.*

Además de las atribuciones señaladas en la Ley, el Procurador tendrá las siguientes facultades:

- I.- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos necesarios para el cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas concernientes a relaciones de consumo;*
- II.- Expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, así como los acuerdos y demás lineamientos y criterios necesarios para el funcionamiento de la Procuraduría;*
- III.- Adscribir orgánicamente las unidades administrativas previstas en este Reglamento;*
- IV.- Establecer los criterios para la imposición de multas y demás sanciones previstas en la Ley, así como para condonarlas, reducir las, modificarlas o conmutarlas, a fin de preservar la equidad, en términos de lo dispuesto por la propia Ley;*
- V.- Resolver los recursos interpuestos con relación a actos y resoluciones definitivas emitidas por los servidores públicos subalternos;*
- VI.- Modificar o revocar de oficio aquellas resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular, emitidas por los Subprocuradores, cuando se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieren emitido en contravención a las disposiciones aplicables, y*
- VII.- Las demás que le otorguen otros ordenamientos jurídicos.”²⁷*

²⁶ Ley Federal de Protección al Consumidor, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de febrero de 2004.

²⁷ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Op. Cit.

Así mismo el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor establece de la misma manera las atribuciones de los Subprocuradores, Coordinadores Generales, Directores Generales y Delegados.

“ARTÍCULO 9.- Los Subprocuradores y los Coordinadores Generales tendrán las siguientes atribuciones:

- I.- Planear, coordinar, controlar, dar seguimiento y evaluar las acciones en las unidades administrativas bajo su adscripción y, en el caso de las delegaciones, supervisar que su operación se lleve a cabo de conformidad con los programas y lineamientos normativos que correspondan a su competencia;*
- II.- Administrar los recursos presupuestales que para el cumplimiento de sus funciones le sean asignados, conforme a las leyes y reglamentos correspondientes;*
- III.- Coordinarse entre sí, para el mejor desarrollo de las atribuciones que les han sido conferidas;*
- IV.- Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas bajo su adscripción e informarle oportunamente sobre los mismos;*
- V.- Someter a la aprobación del Procurador los estudios y demás proyectos que elaboren las unidades administrativas a su cargo;*
- VI.- Intervenir en la elaboración de proyectos de Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, y en aquellos que les encomiende el Procurador;*
- VII.- Emitir, previa opinión de la Subprocuraduría Jurídica, lineamientos y criterios sobre el ejercicio de las atribuciones encomendadas a las unidades administrativas de su adscripción, así como sobre aquellas que, estando dentro de su competencia, sean ejercidas en forma desconcentrada por las Delegaciones;*
- VIII.- Vigilar que se cumpla estrictamente con los ordenamientos jurídicos, así como con los lineamientos y criterios que se emitan sobre los mismos, en todos los asuntos de su competencia;*
- IX.- Promover la coordinación y colaboración de la Procuraduría con otras dependencias y entidades del sector público, con organismos privados, y con proveedores, consumidores y sus organizaciones, para lograr los fines que establece la Ley y celebrar convenios y demás instrumentos jurídicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, previo acuerdo del Procurador y dictamen de la Subprocuraduría Jurídica;*
- X.- Dar a conocer a las unidades bajo su adscripción, las resoluciones y acuerdos del Procurador y los que emitan en ejercicio de sus atribuciones;*
- XI.- Expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de las unidades administrativas bajo su adscripción;*
- XII.- Autorizar los programas de capacitación que presenten, en el ámbito de su competencia, las unidades administrativas bajo su adscripción y proponerlos al Coordinador General de Administración para su incorporación en los programas de capacitación de la Institución y, en su caso, participar en su desarrollo;*

XIII.- *Enviar a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto los informes sobre el ejercicio del presupuesto y los avances en la ejecución de sus programas, así como la información contable y bancaria correspondiente, y*

XIV.- *Las demás que les confieran otros ordenamientos jurídicos y el Procurador.”*²⁸

ARTÍCULO 10.- *Son facultades de los Subprocuradores:*

- I.-** *Conocer y analizar los hechos que puedan adecuarse a los supuestos previstos en los artículos 24, fracción XVII y 26 de la Ley, y solicitar la intervención que corresponda a la Subprocuraduría Jurídica;*
- II.-** *Requerir de las autoridades, los proveedores y los consumidores, la información necesaria para el ejercicio de las atribuciones que confiere la Ley a la Procuraduría, así como para sustanciar los procedimientos respectivos;*
- III.-** *Previo acuerdo con el Procurador y conforme a lo dispuesto en la Ley, requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores y, en su caso, publicar dicho requerimiento en periódicos de circulación nacional, regional o local, según corresponda;*
- IV.-** *Ordenar, en el ámbito de su competencia, las medidas precautorias previstas por la Ley; aplicar las medidas de apremio e imponer las sanciones que correspondan de acuerdo a la Ley y a otras leyes, en el ámbito de su competencia, así como adoptar las medidas necesarias para su ejecución;*
- V.-** *Suscribir los actos, resoluciones y demás documentos que correspondan conforme a su ámbito de competencia y en términos de lo dispuesto por la Ley, los ordenamientos aplicables y, en su caso, los lineamientos de la Subprocuraduría Jurídica, así como ordenar los trámites conducentes para la sustanciación de los procedimientos correspondientes;*
- VI.-** *Condonar, reducir o conmutar las multas y demás sanciones conforme a lo dispuesto en la Ley y los criterios que determine el Procurador;*
- VII.-** *Colaborar con las autoridades y organismos competentes en el desarrollo de las actividades y programas para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor;*
- VIII.-** *Resolver los recursos interpuestos con relación a actos y resoluciones definitivas emitidas por los servidores públicos subalternos;*
- IX.-** *Modificar o revocar de oficio aquellas resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular, emitidas por sus subordinados jerárquicos, cuando se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieren emitido en contravención a las disposiciones aplicables, previa opinión de la Subprocuraduría Jurídica y acuerdo con el Procurador, y*
- X.-** *Participar en actividades de metrología, normalización y evaluación de la conformidad.*²⁹

ARTÍCULO 17.- *Al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General, quien será auxiliado para el despacho de los asuntos por el personal a que se refiere el artículo 4, último párrafo de este Reglamento.*

Corresponden a los Directores Generales las siguientes atribuciones comunes, dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

²⁸ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Op. Cit.

²⁹ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Op. Cit.

- I.- Planear, coordinar, controlar y evaluar las acciones derivadas de los programas a su cargo y del ejercicio de las atribuciones que les confiere este Reglamento y el Estatuto Orgánico;*
- II.- Administrar los recursos presupuestales que para el cumplimiento de sus funciones les sean asignados, conforme a las Leyes, reglamentos y normatividad correspondientes;*
- III.- Proponer al Procurador, Subprocurador o Coordinador General al que se encuentren adscritos, la celebración de convenios y otros instrumentos jurídicos con otras dependencias, entidades del sector público y organismos privados, a fin de ejercer las atribuciones que les han sido encomendadas;*
- IV.- Requerir a las autoridades, proveedores y consumidores, que proporcionen la información necesaria para sustanciar los procedimientos previstos en la Ley;*
- V.- Proponer al Subprocurador o Coordinador General al que se encuentren adscritos la normatividad y lineamientos de aplicación general en los procedimientos materia de su competencia y una vez emitidos, difundirlos y supervisar su cumplimiento;*
- VI.- Promover, evaluar y supervisar el cumplimiento de la normatividad que resulte aplicable a su unidad administrativa y, en el caso de las delegaciones, supervisar que su operación se lleve a cabo conforme a los programas y lineamientos normativos que correspondan a su competencia;*
- VII.- Formular opiniones, proyectos e informes que les sean solicitados por sus superiores jerárquicos;*
- VIII.- Elaborar el proyecto de programa de presupuesto, relativo a la unidad bajo su responsabilidad;*
- IX.- Coordinarse con otras unidades administrativas de la Procuraduría y del sector público para el mejor desarrollo de sus atribuciones;*
- X.- Dar a conocer los acuerdos y resoluciones de autoridades superiores y aquellos que emitan con fundamento en las atribuciones que les correspondan;*
- XI.- Aplicar la Ley y los demás ordenamientos jurídicos conducentes, y vigilar su cumplimiento;*
- XII.- Ordenar, en el ámbito de su competencia, las medidas precautorias previstas en la Ley; aplicar las medidas de apremio e imponer las sanciones que correspondan, así como adoptar las medidas necesarias para su ejecución;*
- XIII.- Expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de la unidad bajo su responsabilidad;*
- XIV.- Ordenar la práctica de verificaciones, diligencias de acreditación de hechos, notificaciones, peritajes y ejecución de sanciones y demás acciones que el ejercicio de su función requiera;*
- XV.- Realizar conforme al ámbito de su competencia monitoreos, pruebas, investigaciones, estudios y evaluaciones de la conformidad;*
- XVI.- Suscribir sus resoluciones y actuaciones conforme a la Ley, los lineamientos y demás disposiciones aplicables, así como ordenar los trámites conducentes para la sustanciación de los procedimientos correspondientes;*
- XVII.- Resolver los recursos interpuestos con relación a actos y resoluciones definitivas emitidas por los servidores públicos subalternos;*
- XVIII.- Proporcionar asesoría, resolver consultas y orientar a los consumidores y a los proveedores respecto de sus derechos y obligaciones;*
- XIX.- Analizar los hechos que puedan adecuarse a los supuestos previstos en el artículo 24, fracciones XVII y XX, de la Ley y hacerlos del conocimiento de la Subprocuraduría Jurídica, para los efectos legales conducentes;*
- XX.- Condonar, reducir, modificar o conmutar las multas y demás sanciones, conforme a lo dispuesto en la Ley y los criterios que determine el Procurador;*

- XXI.-** *Elaborar y proponer a su superior jerárquico los programas de capacitación que en el ámbito de su competencia se requieran en la Institución y en su caso, participar en su desarrollo;*
- XXII.-** *Enviar a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto los informes sobre el ejercicio del presupuesto y los avances en la ejecución de sus programas, así como la información contable y bancaria correspondiente, y*
- XXIII.-** *Las demás que les confieran otros ordenamientos jurídicos o el Procurador.*

*El Procurador podrá determinar que servidores públicos subalternos a los Directores Generales puedan también ejercer algunas de las atribuciones a que se refiere el presente artículo. Para tal efecto, emitirá los acuerdos que correspondan, mismos que deberán publicarse en el **Diario Oficial de la Federación***³⁰

Las Delegaciones no tendrán limitaciones respecto a la competencia por cuantía de los asuntos que conozcan.

“ARTÍCULO 18.- *La Procuraduría tendrá las delegaciones y subdelegaciones que determine el Estatuto Orgánico. Los servidores públicos de dichas unidades administrativas ejercerán las atribuciones que la Ley y este Reglamento confieren a la Procuraduría tanto en la circunscripción territorial que a tales unidades determine el Procurador mediante acuerdos, como de manera concurrente en la circunscripción territorial de las delegaciones y subdelegaciones circunvecinas, conforme a los lineamientos que también por acuerdos expida el Procurador y que se publiquen en el **Diario Oficial de la Federación**.*

ARTÍCULO 19.- *Al frente de cada una de las Delegaciones habrá un Delegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.*

Son atribuciones de los Delegados:

- I.-** *Asesorar y orientar a los consumidores y a los proveedores en relación con sus derechos y obligaciones;*
- II.-** *Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores;*
- III.-** *Recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores;*
- IV.-** *Requerir a las autoridades, proveedores y consumidores la información necesaria para sustanciar sus procedimientos;*
- V.-** *Sustanciar los procedimientos conciliatorios entre consumidores y proveedores;*
- VI.-** *Aprobar los convenios conciliatorios que celebren los consumidores y los proveedores y vigilar su cumplimiento;*
- VII.-** *Exhortar a las partes a designar a la Procuraduría como árbitro en las controversias o para designar a algún árbitro independiente;*
- VIII.-** *Sustanciar juicios arbitrales y emitir los laudos correspondientes;*
- IX.-** *Sustanciar y resolver los procedimientos por infracciones a la Ley;*

³⁰ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Op. Cit.

- X.-** *Suscribir sus resoluciones y actuaciones conforme a la Ley y los lineamientos y determinaciones que al efecto se emitan y demás disposiciones aplicables, así como ordenar los trámites conducentes para la sustanciación de los procedimientos correspondientes;*
- XI.-** *Recibir consignaciones en los casos previstos por la Ley, así como acordar su endoso o transferencia, en términos de la normatividad establecida;*
- XII.-** *Ordenar la realización de diligencias de acreditación de hechos, notificaciones, peritajes, ejecución de sanciones, monitoreos, pruebas, investigaciones, estudios y evaluaciones de la conformidad;*
- XIII.-** *Ordenar la verificación y vigilancia de oficio o a petición de parte, en los términos previstos en la Ley y, en el ámbito de su competencia, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de las normas a que ésta se refiere y de las demás disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables;*
- XIV.-** *Expedir las credenciales del personal que participe en diligencias de verificación;*
- XV.-** *Levantar, dictaminar y calificar actas de verificación;*
- XVI.-** *Ordenar, en el ámbito de su competencia, las medidas precautorias previstas por la Ley; aplicar las medidas de apremio e imponer las sanciones que correspondan, así como adoptar las medidas necesarias para su ejecución;*
- XVII.-** *Condonar, reducir, modificar o conmutar multas y demás sanciones impuestas por servidores públicos de su adscripción, conforme a lo dispuesto en la Ley y los criterios que determine el Procurador;*
- XVIII.-** *Promover y apoyar la constitución de asociaciones y organizaciones de consumidores;*
- XIX.-** *Asesorar a las asociaciones y organizaciones de consumidores en su funcionamiento y operación;*
- XX.-** *Capacitar a las asociaciones y organizaciones de consumidores y evaluar el impacto de los proyectos educativos enfocados a la capacitación de los consumidores;*
- XXI.-** *Recibir y tramitar para su registro los contratos de adhesión y notificar a los interesados las modificaciones que deberán realizar al modelo de contrato presentado o en su caso, la inscripción del mismo en el Registro Público de Contratos de Adhesión, y vigilar su cumplimiento;*
- XXII.-** *Recibir, analizar y, en su caso, aprobar las solicitudes de Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante la Procuraduría Federal del Consumidor y realizar las inscripciones que correspondan en dicho registro;*
- XXIII.-** *Recibir y sustanciar los recursos de revisión que presenten los particulares en contra de sus resoluciones;*
- XXIV.-** *Resolver los recursos interpuestos con relación a actos y resoluciones definitivas emitidas por los servidores públicos subalternos;*
- XXV.-** *Ejercer acciones de grupo, previo acuerdo de la Subprocuraduría Jurídica, en los términos del artículo 26 de la Ley;*
- XXVI.-** *Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas y que afecten los intereses de los consumidores;*
- XXVII.-** *Llevar a cabo estudios e investigaciones de mercado, de precios y tarifas y de relaciones de consumo, tendientes a facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;*
- XXVIII.-** *Informar al público sobre los resultados de los estudios e investigaciones que lleven a cabo y fomentar el desarrollo de una cultura de consumo;*

- XXIX.-** *Procurar el uso de medios masivos de comunicación para difundir información sobre los derechos del consumidor y la referente a precios, tarifas, calidades y relaciones de consumo y elaborar y difundir las publicaciones de la Procuraduría y las de la Delegación;*
- XXX.-** *Establecer módulos de atención a los consumidores;*
- XXXI.-** *Coordinar y convenir acciones de protección y educación al consumidor con proveedores, instituciones y organizaciones de los sectores público, social y privado;*
- XXXII.-** *Administrar los recursos humanos y materiales que les sean asignados para su operación regular y para el desarrollo de sus programas y los de las unidades a su adscripción;*
- XXXIII.-** *Administrar el presupuesto asignado y efectuar su afectación contable y presupuestal;*
- XXXIV.-** *Resguardar la documentación comprobatoria del gasto;*
- XXXV.-** *Enviar a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto los informes sobre el ejercicio del presupuesto y los avances en la ejecución de sus programas, así como la información contable y bancaria correspondiente;*
- XXXVI.-** *Llevar la contabilidad de la Delegación, la cual incluirá las cuentas para registrar activos y pasivos, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas del presupuesto, de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;*
- XXXVII.-** *Expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de la Delegación;*
- XXXVIII.-** *Recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos adscritos a la Delegación y transmitirlos al Órgano Interno de Control;*
- XXXIX.-** *Supervisar el cumplimiento de los lineamientos y demás disposiciones aplicables en la delegación y subdelegaciones adscritas, y*
- XL.-** *Informar a la Dirección General de Delegaciones de la Procuraduría y, en su caso, a las unidades centrales que correspondan, sobre el cumplimiento de sus atribuciones, el desempeño de sus actividades, el desarrollo de sus programas y la administración de sus recursos.*

*Las Delegaciones ejercerán sus atribuciones de acuerdo con los lineamientos, criterios, instrucciones y acuerdos que el Procurador, los Subprocuradores, los Coordinadores Generales y la Dirección General de Delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan con fundamento en la Ley, el Reglamento, el Estatuto Orgánico y los demás ordenamientos jurídicos que emanen de aquélla*³¹

³¹ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Op. Cit.

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

3.1 Acto administrativo

En opinión de Acosta Romero el acto administrativo es: *“Una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*³¹

Prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto de acto administrativo. En el sentido formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado, esto en estricto sentido, en sentido mas amplio es un acto emanado de un órgano administrativo. En sentido material, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo, es decir es el producto de la emisión de un acto administrativo que se traduce en consecuencias de derecho.

³¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo* Primer Curso, Décimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, Pág. 749.

Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como: *“una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”*.³²

Entonces el acto administrativo, en sentido muy amplio resulta ser el acto que realiza la autoridad administrativa, es decir se expresa la voluntad de la propia autoridad, generando situaciones jurídicas individuales y específicas, para tratar de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.

Acto administrativo, significa acto jurídico, pero también es hecho jurídico, que proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley. Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de la legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice. Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito, o sea una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son:

- a) que provenga de autoridad competente,

³² Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Décimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pág. 226.

- b) que se den a conocer los hechos aplicables al caso en que se apoye,
- y
- c) que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

La legalidad del acto administrativo no se presume como regla absoluta en la legislación administrativa, solo el Código Fiscal de la Federación si la previene. Cuando la norma jurídica establece, no inmuniza al acto administrativo frente a los tribunales; la consecuencia es práctica y consiste en que la ilegalidad del acto debe acreditarse. La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto, es para quienes la invocan teniendo su origen en la ley que lo autoriza, como acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, se sirve para lograr los cometidos u objetivos de ésta, tanto de las leyes administrativas como de las leyes civiles y mercantiles. Está sometido por las necesidades propias de la administración contemporánea, a las normas del derecho público y a las normas del derecho privado, pero, esta situación, no le priva de su índole administrativa. Esto explica que sólo metafóricamente se puede admitir que se distinga entre actos administrativos y actos privados de la administración, pues en la realidad cotidiana estos últimos, son simplemente actos administrativos que utilizan las normas del derecho privado para colmar fines públicos.

En la doctrina general del derecho administrativo se propone un número de elementos esenciales mayor que los dos tradicionales del acto jurídico civil, estos son:

- a) Sujeto, este se identifica de dos formas el activo y el pasivo, el primero es el órgano administrativo y el pasivo es el destinatario del acto, que generalmente es una persona física pero en algunos casos son más de una persona;
- b) Voluntad, equivalente al consentimiento del civil,
- c) Objeto, que es producir efectos jurídicos, igual que el objeto del acto civil, es el contenido del acto;
- d) Motivo, que es el antecedente de hecho o de derecho en que se origina el acto, constituido por todas aquellas circunstancias de hecho y de derecho, en razón de las cuales la autoridad exterioriza su voluntad;
- e) Fin, identificado con el propósito, objetivo o lo que pretende alcanzar la autoridad a través de esos efectos jurídicos y,
- f) Forma o formalidad, que indica la expresión exterior de la voluntad de la autoridad administrativa, que casi siempre se tiene por elemento esencial y no de simple validez como se entiende, esto en el derecho civil.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Artículo 3 considera como requisitos y elementos del acto administrativo:

“I Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V Estar fundado y motivado;

VI (Se deroga). (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996).

VII Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X Mencionar el órgano del cual emana;

XI (Se deroga). (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996).

XII Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.³³

³³ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril del 2002.

El efecto del acto administrativo consiste en la generación, modificación, extinción o confirmación de situaciones jurídicas individuales o generales, teniendo el carácter de intransmisibles, esto es, sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona para la cual el acto vaya dirigido, así también los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos.

El acto administrativo perfecto surte sus efectos una vez que ha cumplido con los requisitos que su realización requiere, tiene un carácter ejecutorio consistente en la facultad de hacerse cumplir en forma coactiva, sin la necesidad de la intervención de los tribunales, dicho carácter tiene sólidos fundamentos legales para que no se obstaculicen de ninguna manera las funciones del Estado, esto es, el acto administrativo es un instrumento público el cual se presume válido y hace plena prueba hasta que no se demuestre lo contrario, por lo que debe cumplirse en razón de satisfacer el interés y las necesidades públicas.

Los actos administrativos se extinguen por el cumplimiento de los mismos, y han producido sus efectos jurídicos, pero también existen otras formas de extinción que se llevan a cabo por cuestiones ajenas al procedimiento formal, habiendo una división entre ambas, pudiéndolas distinguir en normales y no normales.

La extinción normal es el cumplimiento voluntario de todos los actos necesarios de la administración, y el cumplimiento por parte de los particulares.

La llamada extinción no normal, es mediante la revocación administrativa, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos, y extinción por resoluciones dictadas en recursos administrativos.

3.2 Procedimiento administrativo (concepto)

Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.

Gabino Fraga en su clásico Derecho Administrativo dice; que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo.

El procedimiento “es un conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónimo de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es la de juicio. El procedimiento constituye

*una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones al procedimiento pueden ser reclamadas en la vía del amparo.*³⁴

Andrés Serra Rojas en su Derecho Administrativo afirma: *"El procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y funcionamiento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin. Estas formalidades representan una garantía para los administrados para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, asegurando el interés general."*³⁵

Abrevia el concepto Jesús González Pérez y dice: *"el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa"*.

Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa,

³⁴ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 420.

³⁵ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 275.

siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización. Es común llamar proceso legislativo al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la ley y realizar su función propia que es la legislativa. En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. Finalmente, la función administrativa también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

Clara es la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo.

En las leyes y reglamentos administrativos encontramos distintas denominaciones para diversos procedimientos: por ejemplo, se habla de procedimiento de oposición, de inconformidad, de ejecución, sancionador de contratación, etc. Todos ellos, sin embargo, son en el fondo procedimientos que concluyen en la elaboración de un acto o resolución administrativa. El mismo procedimiento que se prevé para tramitar un recurso administrativo e impugnar un acto administrativo, termina con otro acto de la misma especie.

No obstante, en las leyes, reglamentos y otros ordenamientos generales se separa y singulariza el procedimiento de impugnación de actos administrativos y el procedimiento que inicialmente formó al acto impugnado. Son dos procedimientos que se estructuran en forma diferente y sobre todo el de impugnación que a veces de manera indebida se le construye como si se tratara de un proceso.

En México existen tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos vigentes, y quizás más, pues en

algunos de estos ordenamientos se recogen dos o más procedimientos.

3.3 Origen del procedimiento administrativo de la Procuraduría Federal del Consumidor

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte interesada, esto es un acto administrativo de trámite y un acto de un particular o un ente público pero el elemento común entre ambos es la delimitación del objeto del procedimiento.

“El acto que determina la iniciación de oficio del procedimiento administrativo, es un acto de trámite. Produce el efecto de iniciar el procedimiento, aparte de otros indirectos que del mismo puedan derivarse. Como acto de trámite no es susceptible, en principio, de impugnación autónoma. Aún en el supuesto de que el mismo incurra en alguna infracción del ordenamiento, no será admisible su impugnación; el interesado deberá esperar a que termine el procedimiento y entonces deducir el correspondiente recurso fundado en el vicio de procedimiento que supone la incoación por acto que ha incurrido en alguna infracción, que dará lugar o no a la anulabilidad. Si bien durante el procedimiento deberá alegarse la posible infracción en la aplicación de la regla general del artículo 84, LFPA, y artículos 45 y 49, LPADF.”³⁶

³⁶González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 128.

El procedimiento administrativo se iniciará a petición de parte, cuando el mismo se promueva para resolver pretensiones intentadas por particulares y se requiere de ciertos requisitos: objetivos, subjetivos y de la actividad.

Subjetivos.- El particular debe dirigirse a órgano competente

Objetivos.- Debe ser posible y lícito lo que se solicite y deberá expresar con claridad los hechos y motivos que lo empujaron a acudir a la autoridad administrativa.

De la actividad.- Esto es el Lugar, el Tiempo y la Forma

Lugar.- El Artículo 42 párrafo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece; que los escritos deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax y en caso de la presentación del escrito inicial de impugnación sólo en las oficinas administrativas correspondientes.

Tiempo.- Se deberá estar en los plazos que, en cada caso, se fijen para iniciar el procedimiento.

Forma.- El Artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece: *“La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.”*, esto es las que se apliquen a cada caso.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirige, lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital.

*“El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.”*³⁷

3.4 Procedimiento conciliatorio

Dentro de la Procuraduría Federal del Consumidor existen varios procedimientos administrativos, sin embargo solo se tomaran en

³⁷Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Op. Cit.

cuenta los relativos al Departamento de Servicios, no porque los inherentes al Departamento de Verificación y Vigilancia, Educación y Divulgación y demás departamentos, sean menos importantes, pero el presente trabajo va dirigido al Departamento de Servicios en específico.

Para que se ponga en marcha la Procuraduría Federal del Consumidor, es necesario el ejercicio de la acción jurídica del consumidor al acudir ante la Procuraduría cuando siente vulnerados sus derechos como tal, acto que se denomina queja que puede ser presentada por escrito o de manera verbal, como lo crea conveniente el reclamante, en cualquiera de estas formas se procede de la siguiente manera:

La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la cual se procurará el interés de ambas partes pero en especial el del consumidor.

La reclamación se podrá llevar a cabo telefónicamente en este caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos. Actualmente con el SIIP (Sistema Integral de Información y Procesos, actual programa con el que se trabaja en la Procuraduría) se facilita esta situación, ya que el proveedor puede comparecer en cualquiera de las Delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor donde se le podrá tomar la comparecencia simultáneamente, como si estuviera presente en la Delegación

actuante, y de igual forma pueden obtener el acuerdo que se emita en el mismo momento.

Para el caso de que el proveedor no se presente a la audiencia de conciliación, no rinda el informe de ley o el extracto del mismo, se le impondrá una medida de apremio consistente en una multa por cada evento y por separado, las cuales se impondrán dependiendo del monto de lo reclamado, y se citará una segunda vez en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir nuevamente por segunda vez se le impondrá otra medida de apremio y se le tendrá por cierto lo manifestado por la parte reclamante.

En caso de que el reclamante no asiste a la audiencia de conciliación y no presentara justificación fehaciente de su inasistencia dentro de un término de 10 días naturales, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se le tendrá por desistido y no podrá presentar otra queja por el mismo motivo.

Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría Federal del Consumidor tratándose de personas físicas bastará carta poder firmada ante dos testigos en el caso de personas morales se requerirá poder notarial. (Art. 99 de la LFPC).

Una vez que el consumidor y el proveedor se presenten a la audiencia de conciliación, el conciliador actuante expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe de ley presentado, invitando a

las partes a que lleguen a un arreglo, y se les presentarán varias opciones de solución.

El conciliador podrá en todo momento, allegarse de las pruebas que estime necesarias para la conciliación, y poder conocer a quién le asiste la razón y conforme a eso tratar de avenir los intereses de las partes.

Las partes podrán presentar las pruebas que estimen convenientes, solo documentales, y que sean necesarias para acreditar los elementos de la reclamación.

El conciliador podrá suspender la audiencia cuando lo crea conveniente para ambas partes, hasta en tres ocasiones. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para la continuación de la audiencia.

En toda audiencia se levantara acta correspondiente, donde firmaran tanto consumidor y proveedor al margen de cada hoja.

En materia de protección al consumidor se implementa una forma novedosa de solución a los problemas, mediante la cual se busca agilizar, sin llegar al sometimiento de las partes en controversia a los procedimientos judiciales, la solución de los conflictos existentes, en este caso, entre proveedores y consumidores.

“Conciliación de conciliado, onis, palabra derivada del verbo concilio, as, are, significa reunir en un sitio, juntar.”³⁸

“La conciliación es el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo).”³⁹

Carnelutti estudia la conciliación entre los equivalentes jurisdiccionales entendiendo como tales *“aquellos otros medios distintos al proceso jurisdiccional que se dirigen a alcanzar la finalidad característica de este y estima que la conciliación es la intervención de un tercero entre los portadores de dos intereses en conflicto con objeto de inducirlos a una composición justa”⁴⁰*

Para Plaza es *“una verdadera actuación preeliminar con la que se pretende evitar el proceso, llegando por su medio a la composición amistosa de la litis en proyecto.”⁴¹*

En conclusión conciliación es el medio a través del cual, sin ser un procedimiento jurisdiccional ni llegar al mismo, se da fin a un conflicto de intereses, con la finalidad de evitar poner en marcha al órgano jurisdiccional o acabar con un procedimiento llevado ante este.

³⁸ Buenaventura, Pellisé, Prats, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Editorial Francisco Seix, Tomo IV, 1981, Pág. 796

³⁹ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Op. Cit: Pág. 178

⁴⁰ Carnelutti, Francisco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, T I, Pág. 203.

⁴¹ Plaza, Manuel de la, *Derecho Procesal Civil Español*, 1ª Edición, Madrid, Revista de derecho Privado, 1943, Tomo II, Pág. 130

El procedimiento conciliatorio puede concluir de tres diferentes formas:

Por convenio. Cuando el consumidor y el proveedor llegan a un arreglo conciliatorio, puede darse con cumplimiento inmediato o posterior a la fecha de la audiencia, señalando en el acta correspondiente a lo que se comprometen las partes, y se menciona el día y hora en que se hará efectivo el convenio.

Por satisfacción a la reclamación.- Se da cuando el consumidor y el proveedor llegan a un común acuerdo inmediatamente y se cumple en el mismo acto, este puede ser en presencia del conciliador cuando se lleva a cabo la audiencia, o entre las partes, llevando el escrito a la

Delegación correspondiente. Otro tipo de desistimiento es cuándo el consumidor no se presenta a la audiencia y no justifica su inasistencia en términos del Artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Derechos a salvo.- Esto sucede cuando la parte consumidora o ambas partes, no quieren llegar a un acuerdo o el consumidor no acepta lo ofrecido por el proveedor, siendo que el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor. Pero en caso de que alguna de las partes no quisiera el arbitraje

entonces el conciliador optará por dejar a salvo los derechos de ambas partes para que demanden en la vía y forma que más convenga a sus intereses.

El procedimiento conciliatorio es una base de la Procuraduría, al tener un beneficio directo para el consumidor, siempre y cuando haya buena disposición por parte del proveedor y aceptación del consumidor, recordando también, que al no tener conciliación entre las partes se puede llevar a cabo una exhortación por parte del conciliador a designar como árbitro a la Procuraduría ó en su defecto a un árbitro oficialmente reconocido, como lo establece el Artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al ser aceptado se procederá con el procedimiento de arbitraje estableciendo como número uno la cláusula compromisoria.

3.5 Notificaciones

Todo procedimiento debe cumplir con las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales y una función muy importante para todo procedimiento en nuestro caso el administrativo, es de vital importancia la realización correcta de las notificaciones, en la cual interviene: el órgano de Estado o Autoridad que notifica, la Procuraduría Federal del Consumidor, realiza este acto por conducto del notificador, que es el funcionario encargado y especializado en la realización de notificaciones y que tiene ese carácter otorgado por la autoridad.

Pero antes que nada debemos entender que es una notificación, el Maestro Rafael de Pina, al respecto señala: *“Notificación es un acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal.”*⁴²

La notificación en la Procuraduría Federal del Consumidor, es la forma de hacer saber al proveedor la existencia de una reclamación en su contra, es decir que se inició un procedimiento contra él, y que debe presentarse a una audiencia de conciliación, rendir un informe sobre los hechos materia de la reclamación, acompañado de un extracto, con el apercibimiento que de no hacerlo se hará acreedor a una medida de apremio, o bien que se dictó algún acuerdo o resolución dentro del procedimiento ya iniciado, dicha notificación debe estar fundada con los Artículos 103 y 104 de la Ley de la materia y debe contener la fecha y hora de la audiencia de conciliación, la dirección correcta del proveedor con quien se entendió la diligencia y con que se identificó.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su Artículo 104 señala únicamente cuando serán personales las notificaciones y dice:

“ARTÍCULO 104. *Las notificaciones que realice la Procuraduría serán*

⁴² De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, 13ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 363.

personales en los siguientes casos:

- I.** Cuando se trate de la primera notificación;
- II** Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- III.** Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;
- IV** Cuando se trate de resoluciones o acuerdos que impongan una medida de apremio o una sanción;
- V.** Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;
- VI.** Cuando la autoridad lo estime necesario; y
- VII.** En los demás casos que disponga la ley.

Las notificaciones personales deberán realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado legalmente o por el destinatario, siempre y cuando éste manifieste por escrito su consentimiento. Dicha notificación se efectuará en el domicilio del local o establecimiento que señale el comprobante respectivo, o bien, en el que hubiere sido proporcionado por el reclamante.

Tratándose de la notificación a que se refiere la fracción primera de este precepto en relación con el procedimiento conciliatorio, la misma podrá efectuarse con la persona que deba ser notificada o, en su defecto, con su representante legal o con el encargado o responsable del local o establecimiento correspondiente. A falta de éstos, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las notificaciones realizadas con quien deban entenderse en términos del párrafo anterior serán válidas aún cuando no se hubieren podido efectuar en el domicilio respectivo.

En caso de que el destinatario no hubiere señalado domicilio para oír y recibir notificaciones o lo hubiere cambiado sin haber avisado a la Procuraduría, ésta podrá notificarlo por estrados.

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

La documentación que sea remitida por una unidad administrativa de la Procuraduría vía electrónica, fax o por cualquier otro medio idóneo a otra unidad de la misma para efectos de su notificación, tendrá plena validez siempre que la unidad receptora hubiere confirmado la clave de identificación del servidor público que remite la documentación y que ésta se conserve íntegra, inalterada y accesible para su consulta.⁴³

Una vez procedente la reclamación se notifica la misma al proveedor y se le cita a la celebración de la audiencia de conciliación y rendición de informe, la cual

⁴³ Ley Federal de Protección al Consumidor, Op. Cit.

deberá tener lugar por lo menos cuatro días después de la notificación de la reclamación al proveedor, como lo indica el Artículo 111 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pero la comparecencia a la audiencia de conciliación no forzosamente debe ser personal, sino que puede ser telefónica o por cualquier otro medio idóneo como lo señala el segundo párrafo del mismo artículo 111, es decir, las partes pueden comparecer telefónicamente a la audiencia de conciliación, con la única obligación de confirmar por escrito los compromisos adquiridos.

Señala textualmente el Artículo 112 de la Ley:

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 citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.*

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes diez 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.”⁴⁴

Esto quiere decir que el proveedor a su elección puede optar por presentarse a la audiencia de conciliación o en su defecto, presentar solamente el informe relacionado con los hechos materia del procedimiento, acompañado del extracto, y que por no hacer ninguna de ellas se le impondrá una medida de apremio por cada evento y por separado.

⁴⁴ Ley Federal de Protección al Consumidor, Op. Cit.

Dentro del procedimiento conciliatorio las partes pueden celebrar convenios los que serán aprobados por la misma Procuraduría, quedando obligadas las partes a su cumplimiento, lo que en este caso corresponde generalmente al proveedor, y para el caso de que se omita su cumplimiento, el consumidor puede hacer valer dicho convenio como documento base de su acción ante los juzgados civiles o penales según sea el caso.

En el supuesto de que no exista conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que se sometan al arbitraje y designen como árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor o algún arbitro oficialmente reconocido o designado por las partes y dejando a salvo los derechos de ambas partes en caso de negativa.

3.6 Arbitraje

El arbitraje tiene como naturaleza la forma heterocompositiva de solucionar controversias. Dentro de las formas heterocompositivas existen propiamente dos: la que implica la intervención del órgano judicial y la del arbitraje.

En los dos casos existe la jurisdicción que no es otra cosa que la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes una controversia mediante la aplicación de la ley general y abstracta al caso particular y concreto.

Tal como el Artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala, el arbitraje que la propia ley establece puede llevarse a cabo con la misma Procuraduría Federal del Consumidor como árbitro o con árbitros particulares, que se tomarán de la lista que elabore la Procuraduría, quien puede ser quien los designe a petición de proveedor y consumidor para actuar como tales o pueden ser designados directamente por las partes en conflicto.

El arbitraje es el procedimiento por medio del cual la Procuraduría Federal del Consumidor puede ser designada, por mutuo acuerdo entre el consumidor y el proveedor, como árbitro para resolver la controversia que se presente entre los mismos, derivada de una relación de consumo, actuando de forma similar a como lo haría un juez en un juicio ante tribunales. Cabe destacar que la Procuraduría actúa de manera imparcial, gratuita y rápida, debido a que sería un árbitro institucional, tratando en forma igual tanto al consumidor como al proveedor y otorgando idénticas oportunidades para que ambos demuestren, a través de las pruebas con que cuenten a quién le asiste la razón.

El arbitraje puede derivarse de una queja presentada ante la Procuraduría Federal del Consumidor por una deficiente prestación de servicios o por incumplimiento derivado de un contrato, cuando las partes no lleguen a un arreglo conciliatorio. Sin embargo existe la posibilidad de que el consumidor y el proveedor se sometan al arbitraje sin que exista queja o reclamación previa, lo que es muy improbable.

Existen dos tipos de arbitraje: en amigable composición y en estricto derecho. El primero de ellos resulta más fácil, flexible y económico para ambas partes, ya que no necesitan la asistencia de un abogado, en tanto que el de estricto derecho se desarrolla siguiendo las mismas formalidades y requisitos de cualquier juicio y por tanto es más complejo, siendo necesaria la asistencia de un abogado. En ambos casos la procuraduría dicta en su oportunidad el laudo arbitral mediante el cual se resuelve de manera definitiva el problema entre el consumidor y proveedor.

Es necesario aclarar que la denominación de las partes dentro de este procedimiento cambia, pasan de ser consumidor y proveedor, a actor y demandado.

Una vez que las partes se deciden por el tipo de arbitraje a desahogar, debe ser llevado por el árbitro designado, con estricto apego a las reglas específicas que previamente hayan determinado las partes, o bien, conforme a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos aplicables, en particular el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

El arbitraje al igual que la conciliación puede terminar de manera anticipada celebrando un convenio, que en este caso se le llama transacción. De igual forma al no cumplir con esta transacción o el laudo que emita la Procuraduría se puede iniciar el procedimiento por infracciones a la ley en contra del demandado.

3.7 Procedimiento por infracciones a la ley

El Procedimiento por infracciones a la ley, *“es un procedimiento administrativo a través del cual la Procuraduría Federal del Consumidor debe determinar, con base a las pruebas que obtenga y con respeto a la garantía de audiencia del proveedor, si este incurrió en alguna de las infracciones previstas en los artículos 126 a 129 de la misma ley y, por tanto, si se le debe imponer la sanción administrativa (multa, clausura o arresto) que corresponda, conforme a dichos preceptos. Se trata de un procedimiento administrativo sancionador.”*⁴⁵

El procedimiento por infracciones a la Ley, tiene como presupuesto que, una vez agotado el procedimiento conciliatorio sin que las partes involucradas hayan llegado a un convenio, se haya desistido el consumidor o no acepten someter sus diferencias al arbitraje e inferir posibles violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, o así mismo no cumplan con un convenio o un laudo celebrado y emitido respectivamente ante la Procuraduría, se analice minuciosamente desarrollando las reglas de dicho procedimiento para llegar a la conclusión de si el proveedor con su conducta ha violado disposiciones de la Ley de la materia y de ser así, castigar dichas violaciones con las sanciones a que se refiere el Capítulo XIV de la Ley en sus Artículos del 125 al 129.

⁴⁵ Ovalle Favela, José, *Derechos del Consumidor*, Segunda Edición, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad, UNAM, 2001, pág. 90.

Asimismo y previo estudio del expediente, el conciliador con base en los hechos, determinará las presuntas violaciones a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor; lo que notificará al proveedor, iniciándose con ello el procedimiento por infracciones a la Ley, en la manera y términos establecidos en el Artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Para dar conclusión al procedimiento conciliatorio e iniciar el procedimiento por infracciones a la ley, el conciliador hará un acuerdo en el que se pondrá fin al procedimiento conciliatorio, dejando a salvo los derechos de ambas partes, para que los hagan valer en la vía y forma correspondiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Que a la letra señala:

***“Artículo 116.-** En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes par que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.
En caso de no aceptar el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.”⁴⁶*

Es importante mencionar que en este procedimiento el reclamante (consumidor) ya no tiene ninguna participación y los únicos que intervienen en dicho procedimiento son la autoridad (Procuraduría Federal del Consumidor) y el probable infractor o infractores (proveedor).

⁴⁶ Ley Federal de Protección al Consumidor, Op. Cit.

El procedimiento por infracciones a la ley se iniciará cuando, concluido el procedimiento conciliatorio sin arreglo alguno entre las partes, se infieren violaciones a la Ley, o habiéndose celebrado un convenio o emitido un laudo no se hayan cumplimentado los mismos.

Previo estudio del expediente, el conciliador con base en los hechos, determinará las presuntas violaciones a disposiciones previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor; lo que notificará al proveedor de manera personal, dándose con ello inicio al procedimiento por infracciones a la Ley, y en la misma notificación se le hará saber que tiene un plazo de diez días hábiles, para ofrecer las pruebas que estime conducentes y manifestar lo que a su derecho convenga, por lo que el abogado resolutor debe cerciorarse que el proveedor esté debidamente notificado del inicio del procedimiento por infracciones a la Ley.

Primeramente en el articulado del procedimiento se debe de especificar que en lo no previsto, referente a notificaciones, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que dentro de las Disposiciones Comunes en relación a los procedimientos sólo se mencionan los casos en que las notificaciones deben ser personales, sin mencionar todos y cada uno de los supuestos que pueden darse, como lo son los citatorios, las notificaciones por instructivo, etcétera.

Una vez efectuada la notificación del inicio del procedimiento por infracciones a la Ley y al concluir el término probatorio, se efectuará el acuerdo admisorio de pruebas, así como el correspondiente a los alegatos.

Dando continuidad al procedimiento se desarrolla la etapa probatoria, que tiene como finalidad que él o los presuntos infractores, aporten los medios de prueba necesarios para acreditar las defensas invocadas dentro del procedimiento administrativo y desvirtuar la presunta violación a disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor así como por parte del reclamante acreditar que él o los proveedores infringieron disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, desarrollándose fundamentalmente esta etapa a través de los actos de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y formulación de alegatos.

Las pruebas que se toman en cuenta para substanciar el procedimiento por infracciones a la ley son las aportadas por el consumidor al presentar la queja y durante el procedimiento conciliatorio para acreditar lo manifestado en la reclamación. Por su parte el proveedor puede presentar pruebas tanto en la etapa conciliatoria, como en el procedimiento por infracciones a la Ley. Si se diera el caso que el presunto infractor omitiera cumplir con esta carga procesal dentro del término concedido por la Ley Federal de Protección al Consumidor, sufrirá la consecuencia de tener por perdido su derecho y consecuentemente no podrá probar la veracidad de sus afirmaciones y defensas derivadas de la sustanciación del procedimiento administrativo correspondiente.

Estableciendo al efecto el Artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los medios de prueba que reconoce la Ley:

“Artículo 93.- *La ley reconoce como medios de prueba:*

- I. *La Confesión;*
- II. *Los documentos públicos;*
- III. *Los documentos privados;*
- IV. *Los dictámenes periciales;*
- V. *El reconocimiento o inspección judicial;*
- VI. *Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y*
- VII. *Las presunciones.*⁴⁷

No obstante lo anterior, en la práctica las únicas pruebas que se admiten para el desarrollo del procedimiento, son las documentales públicas y privadas, y la presuncional, dejando de lado el dictamen pericial, el cual si se encuentra contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor en su Artículo 107 en el Capítulo XIII, llamado Procedimientos Sección Primera Disposiciones Comunes que indica:

“Artículo 107.- *En caso de requerirse prueba pericial, el consumidor y el proveedor podrán designar a sus respectivos peritos, quienes no tendrán obligación de aceptar el cargo, sólo la de ratificar el dictamen al momento de su presentación. En caso de discrepancia en los peritajes de las partes, la Procuraduría designará un perito tercero en discordia.*⁴⁸

Por lo tanto la prueba pericial esta legalmente contemplada dentro de la ley, en tal sentido, la misma debería admitirse dentro de cualquier procedimiento que

⁴⁷ Código Federal de Procedimientos Civiles

⁴⁸ Ley Federal de Protección al Consumidor, Op. Cit.

desarrolle la Procuraduría Federal del Consumidor y no desecharse por no ser prueba idónea como se hace habitualmente.

Dada la experiencia de la Dirección General de Arbitraje y Resoluciones y de las mismas Delegaciones en el desarrollo del procedimiento por infracciones a la Ley y con el fin de caracterizarlo como un trámite ágil, a los proveedores generalmente les son admitidas las pruebas documentales, tanto públicas como privadas y las presuncionales, ya que por lo que respecta a las pruebas confesionales, el reconocimiento o inspección judicial, testimoniales o periciales; se desechan por no ser idóneas o pertinentes para desvirtuar violaciones a la Ley, o bien por considerarse que de admitirse y desahogarse no se desvirtuaría la infracción que hubiere cometido el proveedor, principalmente, cuando la infracción se acredita en los casos en que el proveedor debe cumplir con requisitos que deben constar por escrito en los comprobantes que proporcionan o que en ocasiones omiten entregar a los consumidores.

Una vez concluido el término para ofrecer pruebas, se emitirán los acuerdos en los cuales se señalará si se presentaron pruebas o no, y de haberse presentado, se indicará cuales son las pruebas admitidas. Dichos acuerdos deberán ser notificados por estrados.

Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo, se concederá un término no menor de ocho ni mayor de treinta días para tal efecto. En lo no previsto en ese

Capítulo en materia de pruebas se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Concluido el desahogo de las pruebas se le notificará a las partes para que en un término de dos días presenten sus alegatos. Una vez concluido dicho término se hayan o no presentado, emitirán los acuerdos correspondientes y se notificara de igual forma por estrados.

Concluido el plazo de los diez días hábiles otorgado a él o los presuntos infractores, el abogado resolutor deberá cerciorarse de manera fehaciente, si en la unidad de recepción de documentos (oficialía de partes) se presentó o no escrito de ofrecimiento de pruebas, ya que para el caso de haberse ofrecido, es importante proceder al análisis de dicho documento.

Anteriormente se señaló que las pruebas que generalmente son admitidas a los proveedores son las documentales y las presuncionales. Por lo que corresponde a las documentales, se suele afirmar que se desahogan por su propia naturaleza, entendiéndose por ello que no requieren de un acto posterior, porque simplemente, los documentos ya obran en el expediente, están agregados a los autos y ya no hay nada que hacer para desahogar dicha prueba, es decir no es necesario ningún acto adicional, lo mismo ocurre con las presuncionales en su doble aspecto, por no ser probanzas que requieran de un acto posterior, se

tendrán por desahogadas desde el momento en que se emita el acuerdo correspondiente de admisión de pruebas.

Una vez realizado y notificado el acuerdo de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas por parte del Jefe de Departamento asistido por el abogado resolutor, se procederá a otorgar y notificar por estrados al presunto infractor un término de dos días hábiles para que formule alegatos, como lo dispone el Artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. En el supuesto de que no se presenten pruebas por el proveedor la Procuraduría podrá emitir la resolución sin necesidad de otorgar término de alegatos.

Los alegatos son las argumentaciones que formula el proveedor (y que debería formular también el consumidor) una vez realizada y concluida la fase del ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas con el fin de exponer a la Procuraduría los argumentos de que las pruebas ofrecidas, así como sus fundamentos legales, corresponden al sustento para acreditar las defensas aludidas en el procedimiento administrativo y tratar de desvirtuar que su conducta es violatoria de la Ley Federal de Protección al Consumidor. La formulación de los alegatos, es solo a favor de quien haya rendido pruebas, constituye un derecho procesal previsto por la Ley, sobre los cuales deberá recaer el acuerdo correspondiente en el que se exprese, de haberlos formulado el proveedor, que se tienen por hechos, y para el supuesto de la no formulación de los mismos, se

tendrá por perdido ese derecho, procediendo a emitir la resolución administrativa correspondiente.

La resolución administrativa es la figura jurídica que determina la conclusión del procedimiento por infracciones a la ley. El Maestro Humberto Briceño indica que: *“Por resolución debe entenderse un acto que en la teoría general del derecho implica mando, una declaración de voluntad de carácter público sobre un problema jurídico, que tiene por objetivo determinar el objeto imputable o los supuestos que forman el problema.”*⁴⁹

Este documento público al que ahora nos referimos es una determinación por medio de la cual, la autoridad competente decide si existe o no violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, motivando y fundando debidamente su fallo, entendiéndose por lo primero la narración o explicación precisa de los hechos que dieron origen a tomar tal determinación y por lo segundo los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, existencia de un adecuación entre ambos preceptos. Para que se concrete la hipótesis normativa al caso concreto.

La resolución administrativa se va a emitir una vez agotadas las tres etapas anteriormente analizadas, esto es:

⁴⁹ Briceño Sierra Humberto, *Derecho Procesal*, Primera Edición , Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1962, Vol. IV, Pág. 552.

- 1 En la que se otorga a las partes diez días hábiles a fin de que ofrezcan pruebas y manifiesten lo que a su derecho convenga, abriéndose en esta etapa el procedimiento por infracciones a la Ley (etapa inicial).
- 2 Ofrecimiento, Admisión y Desahogo de Pruebas (etapa probatoria), y
- 3 Formulación de Alegatos (etapa conclusiva), se continúa con la etapa final del procedimiento, que consiste en el pronunciamiento de la resolución administrativa correspondiente, en la cual la Procuraduría determinará si el proveedor cometió o no infracción a disposición alguna de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y consecuentemente si se impone o no alguna de las sanciones indicadas en el Capítulo XIV de este ordenamiento.

En esta etapa resolutive del procedimiento, es cuando adquieren plena relevancia los conceptos de infracción y de sanción en la esfera administrativa, entendiendo por infracción la conducta de una persona que viola una disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. En tanto que la sanción, constituye la consecuencia de la infracción, y es la medida que establece la Ley para tratar de evitar que se continúe con esas conductas.

Las sanciones que establece la Ley son: multa, clausura temporal o arresto administrativo, mismas que tienen un fin preventivo o correctivo, que pretende

disuadir de la comisión de futuras infracciones, tanto al sancionado como al resto de la comunidad de proveedores de bienes y servicios, y también, la posibilidad de que con la sanción impuesta, se tenga como efecto que el proveedor satisfaga la reclamación del consumidor. Además es un elemento que influye para que el proveedor concilie y no deje que los expedientes se tengan que canalizar al procedimiento por infracciones a la Ley.

La Ley Federal de Protección al Consumidor no establece cuales son los tipos de resoluciones administrativas que se emiten, pero se puede decir que se dividen en: Condenatorias y Absolutorias, y a su vez las primeras en:

- a) De fondo.- Si se presento el proveedor y se tuvo que hacer un análisis minucioso de las pruebas aportadas de las constancias que obran en el expediente.
- b) Por rebeldía.- Esto es cuando el proveedor no obedeció a ninguno de los requerimientos hechos por la Procuraduría.
- c) Por incumplimiento de un convenio o un laudo arbitral.

Y las absolutorias son las resoluciones administrativas emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor en las que no se encontró ninguna violación a las disposiciones de la ley.

Si del análisis del expediente, resulta que el proveedor ha cometido infracción a algún precepto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el paso siguiente será determinar la sanción administrativa a imponer, para ello, se debe tomar en cuenta al infractor en lo individual, en su condición económica, el carácter intencional en la infracción, si se trata de reincidencia, la gravedad de la infracción y el perjuicio ocasionado al consumidor o a la sociedad. A este respecto y en atención a que en los Artículos 126, 127, 128 y 129 de la Ley en mención, se sancionan las infracciones dentro de márgenes mínimos y máximos, es necesario justificar la sanción respectiva, tomándose en cuenta los criterios para individualizar sanciones, que están determinados en el Artículo 132 de la Ley de la materia. Es muy importante destacar que no es suficiente el enunciar los supuestos señalados en el Artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, además es necesario, por así ordenarlo la Ley, que se razone cada uno de esos puntos.

Donde la situación económica del infractor es la situación particular en que se encuentra cada proveedor y deberá determinarse atendiéndose a su capacidad económica, es decir, al capital en giro que se desprenda tanto de las actas levantadas por la Autoridad, como de los informes y documentos que hubiera aportado el proveedor o el consumidor. Por ejemplo: Examinar si el proveedor es una persona moral, o una persona física, el giro comercial al que se dedica, el monto en numerario de las operaciones que realizan habitualmente, la cantidad

que importa el contrato que celebró con el consumidor y en general, cualquier elemento que indique la situación económica del proveedor.

Referente al carácter intencional del infractor, la Procuraduría debe considerar si el ilícito administrativo se cometió de manera intencional o si existen atenuantes (entendiéndose por intención un acto voluntario). Sin embargo, no debe confundirnos, el hecho de que si no fue intencional, ello implique no sancionar. Por ejemplo: El incumplir con la entrega de un bien o la falta de la prestación de un servicio a causa de un caso fortuito o fuerza mayor, o por fallas mecánicas imputables a un negligente servicio.

La reincidencia está definida en el Artículo 130 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y se verifica por el hecho de que un determinado proveedor incurra en dos o más violaciones a un mismo dispositivo legal, en el lapso de un año a partir de que se cometió la primera infracción. Ahora bien, la reincidencia como criterio a tomarse en cuenta al individualizarse la sanción administrativa, solamente constituye una circunstancia agravante que debe considerarse en el momento de aplicar la sanción por una nueva infracción, en virtud del reiterado comportamiento ilegal del infractor y dentro de los márgenes de los preceptos aplicables.

En relación a la gravedad de la infracción deberá ser evaluado en la medida que el comportamiento del proveedor infringió la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyas disposiciones son de orden público e interés social.

Para individualizar el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general, es importante lo que indican en sus escritos de reclamación, toda vez que este monto trasluce aproximadamente el perjuicio económico que el proveedor ocasiona con su incumplimiento. En general el perjuicio es la afectación de derechos del consumidor y se desprende del razonamiento hecho con la conducta infractora. Cuando se determina que existen violaciones a la Ley, se puede establecer que el perjuicio se ocasionó a la sociedad.

De igual forma se puede sancionar con clausura total o parcial la cual podrá ser hasta de noventa días.

Para casos de reincidencia se puede aplicar como sanción el arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Es muy importante que cuando se emita una resolución en la que se impone una clausura, se razone siempre que es un caso particularmente grave, ya que así lo ordena el Artículo 128 Párrafo segundo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y se debe decir la causa.

Además de tomar en cuenta estos requisitos señalados en la Ley Federal de Protección al Consumidor no se debe olvidar el capítulo X del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de agosto del 2006, donde se refuerzan los mismos.

CAPÍTULO 4

MULTA: SANCIÓN Y MEDIDA DE APREMIO

4.1 Sanción (conceptos, elementos)

Sanción Administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley 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.

Al respecto Garrido Falla 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.

En cuanto a la naturaleza de la sanción administrativa, 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, predomina la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo.

Lo que motiva al Estado es el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece, no la cumple.

Existen sanciones administrativas y sanciones penales, que si bien son dos tipos de sanciones diferentes, de ambas se sirve el Estado para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infractores o de actos ilícitos.

Las autoridades administrativas imponen las primeras, en cambio las segundas las imponen las autoridades judiciales. Aquellas son consecuencia de la infracción a leyes administrativas y estas, por el contrario, son consecuencia de ilícitos frente a la ley penal. Sustancialmente difieren también, son motivos y fines diferentes los que se persiguen en cada clase de sanciones, pues inclusive en las sanciones penales sólo puede ser sujeto activo el individuo, es decir la persona física, en cambio, en las administrativas se comprende a las personas jurídicas o morales.

Es el derecho administrativo sancionador el que las regula y no el derecho penal administrativo que se ocupa de los delitos administrativos y por lo mismo es una rama del derecho penal.

Las sanciones administrativas se clasifican en:

- ❖ Privativas de la libertad como el arresto que nunca será superior a treinta y seis horas; o
- ❖ De carácter patrimonial o económicas, como la multa, que es la principal de las sanciones, el decomiso, la clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos.

La aplicación de sanciones administrativas exige como condición indispensable, que se haya sustanciado un procedimiento en el cual se hayan observado las reglas del debido proceso adjetivo, las cuales implican para el afectado por tal procedimiento, el cumplimiento de los siguientes puntos:

La notificación al administrado afectado del carácter o fines del procedimiento entablado,

La oportunidad de preparar su alegación y defensa, lo que incluye el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate,

El derecho a ser oído, y la oportunidad de presentar sus argumentos, y de ofrecer y producir las pruebas que sean procedentes,

El derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos u otras personas calificadas,

La notificación adecuada de la decisión que dicte la administración y de los motivos en que ella se funde, y

El derecho de recurrir la decisión adoptada, ya sea ante una autoridad administrativa distinta, generalmente superior, ya sea ante un tribunal de justicia, o ante ambos sucesivamente o a su opción.

La imposición de las penas o sanciones penales es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de las sanciones administrativas corresponde a la Administración Pública, donde

*sanción es la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto, que se aplica en caso de infracción.*⁵⁰

El Derecho Administrativo tiene como fines:

- a. Proveer servicios públicos,
- b. Mantener el orden público, entendiéndose como tal, salvaguardar las normas de convivencia social,
- c. Distribuir el gasto público, y
- d. Regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública y el Poder Ejecutivo.

Derivándose de estos fines que la infracción administrativa es *“Todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios”*⁵¹

En nuestro tema es indispensable que al imponer una sanción en principio se deben considerar los requisitos señalados en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que considerando

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel, *Derecho de las Infracciones* Editorial Porrúa, S.A., México 1995, Pág. 606.

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 596.

como base la gravedad de la infracción, toma en cuenta además 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.

Adicionalmente, a estos elementos, el propio artículo señala la obligación de considerar los hechos generales de la infracción a fin de expresar, de manera pormenorizada, los motivos que tenga la Procuraduría para determinar el monto de la multa en cuantía específica.

4.2 Multa (concepto, elementos)

“Multa, sanción impuesta a una persona como consecuencia de una infracción penal, administrativa, tributaria o de cualquier otro orden o como efecto de la imputación de una conducta que se encuentra sancionada en la ley con una prestación económica, a pagar en dinero en efectivo, pero también a veces en documentos de pago al Estado u otra forma legal prevista.”⁵²

⁵² Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

La palabra multa se entiende como sinónimo de pena pecuniaria, consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, por incumplimiento a una ley o un mandato de autoridad.

Esto es, que para la imposición de la misma siempre debe existir con anterioridad una ley, que posteriormente el particular infringe; o bien un mandato de autoridad con un apercibimiento, para que en el caso de incumplimiento se aplique una medida de apremio consistente en una multa.

Entendiendo como medida de apremio al conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones.

La multa como medida de apremio doctrinalmente se denomina como multa coercitiva y no se impone con fines represivos, es decir, *“no tiene como finalidad la sanción de una transgresión jurídico-administrativa, sino forzar al cumplimiento de lo dispuesto en un acto administrativo. Mediante la amenaza e imposición de la multa se trata de disuadir al obligado de su actividad de resistencia o pasividad*

*doblegando su voluntad y tratando de que realice lo que el acto previene”*⁵³

En nuestro caso, el acto administrativo a realizarse es el procedimiento conciliatorio y todas aquellas actuaciones relacionadas con el mismo, y la amenaza de multa en nuestro derecho positivo se le denomina como apercibimiento

En materia de protección al consumidor el fundamento legal de la multa como medida de apremio se establece en el Artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que señala, cuales son esas 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 día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo, hasta por \$6,000.00;*
y
IV. *El auxilio de la fuerza pública.”*⁵⁴

Como puede observarse en este artículo, el apercibimiento es una medida de apremio de menores efectos para el particular que la multa.

⁵³González Pérez Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, 2ª Ed. Madrid, editorial Civitas, 2002, p. 640.

⁵⁴Ley Federal de Protección al Consumidor.

Los requisitos de la multa como medida de apremio pueden ser subjetivos, objetivos y los propios de la actividad. Los requisitos subjetivos, se refieren al órgano administrativo que lo emite, el cuál debe ser competente frente a órganos de otro orden; de distinta administración pública y de la misma administración pública. También se refiere a algunas particularidades de los interesados. Los requisitos objetivos, se refieren a la posibilidad y licitud del acto administrativo. Finalmente, los requisitos de la actividad administrativa hacen referencia a las circunstancias de lugar, tiempo y forma.

- Requisitos subjetivos. Dentro de los requisitos subjetivos, en el caso que nos ocupa pueden imponer medidas de apremio:

De la Subprocuraduría de Servicios: la Dirección General de Quejas y Conciliación y la Dirección General de Procedimientos; las Delegaciones y Subdelegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, con independencia de que pueden ser impuestas medidas de apremio, en su caso, por Jefes de Departamento de Servicios.

- Requisitos objetivos. Solo será admisible la multa como medida de apremio en los casos previstos por la ley. En este

caso la Ley Federal de Protección al Consumidor en su Artículo 25 señala de manera genérica que la Procuraduría, para el desempeño de sus funciones, podrá aplicar medidas de apremio. En nuestro caso se trata del ejercicio de las funciones de inherentes al Departamento de Servicios de conformidad con el Capítulo XIII Procedimientos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por lo que concierne a la multa, tanto en su cuantía como en los periodos de reiteración, se deberá ajustar a los límites establecidos en el mismo artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Aquí debe recordarse que la multa puede reiterarse conforme a dicho artículo hasta que se obedezca el mandato respectivo.

Requisito de la actividad. Dentro de nuestro procedimiento de multa coercitiva no existe ningún requisito previo para hacerla valer. Tradicionalmente se ha considerado que la *“Administración pública, antes de incoar el procedimiento, debe apercibir al obligado de que, de no cumplir voluntariamente lo dispuesto en el acto, se seguirá contra el mismo este procedimiento ejecutivo, requisito que, en todo*

caso, operará respecto de la primera de las multas que se impongan.”⁵⁵.

Pese a que la Ley Federal de Protección al Consumidor no prevé ningún requisito previo para imponer una multa como medida de apremio, en las actas de conciliación, se hace un apercibimiento al proveedor para que otorgue todas las facilidades que sean necesarias para la realización del acto administrativo, y de igual manera dentro de la queja, para que se presente y rinda el informe acompañado de un extracto.

La esencia de la multa coercitiva es que puede repetirse cuantas veces sea necesario para lograr la ejecución del acto. Evidentemente si lo que se pretende con la multa es la realización de lo dispuesto en un acto administrativo, es elemental que no puede reiterarse sin permitir, una vez más que el infractor permita la ejecución de lo ordenado.

La teoría jurídica distingue dos supuestos en la aplicación de multas como medida de apremio:

⁵⁵González Pérez Jesús, Op. Cit pag 642

- a) Que el acto administrativo que trate de ejecutarse imponga la realización de una prestación positiva.

- b) Si el acto de cuya ejecución se trate es una prohibición, bastaría con hacer el apercibimiento una sola vez, en estos casos se da un plazo perentorio para cumplir con el acto administrativo. Si una vez transcurrido dicho plazo, se insiste en el cumplimiento, se vuelve a imponer la multa cuantas veces sea necesario.

Los efectos de la multa coercitiva pueden ser de dos tipos: jurídico-procesales y jurídico-materiales. En el primer caso, la multa como medida de apremio puede ser impugnada interponiendo un recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a lo previsto por el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Una vez agotada esta vía se puede proceder a intentar un juicio de nulidad y, en su caso, el amparo. Los efectos jurídico-materiales implican que la multa una vez impuesta puede convertirse en un crédito fiscal y obligar al proveedor a su respectivo pago, con la amenaza inclusive, de embargo de bienes. La ejecución de la multa no se lleva a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor, sino por la Tesorería del Distrito Federal o del Municipio en donde radique el asunto.

4.3 Medios de Defensa (recursos de revisión, juicio de nulidad y juicio de amparo).

El imponer una multa al particular, como medida de apremio o sanción, es un acto de molestia para el gobernado, el cual debe cubrir los requisitos de legalidad, es decir encontrarse debidamente fundado y motivado, al no hacerlo, o considerar que no lo cumple, el particular tiene medios de defensa para combatir dicho acto.

4.3.1 Recurso de Revisión.

En sentido general, recurrir es acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad

En opinión del maestro Castrejón, *“El recurso es un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos.”*⁵⁶

⁵⁶Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Tributario*, Prólogo Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, Editor Distribuidor Prime, México, 2002, (pags 732)pag 511

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice; es *"un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"*.

Es coincidente el derecho administrativo latinoamericano con la doctrina mexicana. Vale citar al jurista uruguayo, Enrique Sayagués Laso que los define *"como los distintos medios que el derecho, establece para obtener que la Administración, en vía administrativa revise un acto, lo conforme, modifique o lo revoque"*. El maestro argentino Miguel S. Marienhoff en forma igualmente concisa dice al definir el recurso administrativo *"es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o de extinción"*

Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la

administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

El jurista y maestro español Jesús González Pérez, en pocas palabras da su concepto: "*La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter*".

Las violaciones que puede alegar el particular pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.

En nuestra legislación, el particular lesionado en su interés legítimo al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la Administración. Correlativamente es una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio.

Dentro del tema que nos ocupa es importante determinar la procedencia del mismo, encontrando su fundamento en el artículo 135

de la Ley Federal de Protección al Consumidor y en el 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el cual a la letra indica.

“Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.”⁵⁷

De donde se desprende una diferencia mas entre multa impuesta como sanción y como medio de apremio, ya que tratándose de la primera, el recurso es procedente al tratarse de un acto definitivo, es decir que pone fin a un procedimiento, que es el procedimiento por infracciones a la ley; en cuanto a las segundas sería improcedente toda vez que los medios de apremio se aplican en el desahogo del procedimiento conciliatorio, es decir mediante acuerdos que se consideran de trámite al no poner fin a un procedimiento, es decir, se aplican a través de actas levantadas al efectuarse las audiencias de conciliación.

Aunque existe una libertad en cuanto al criterio que pudiera utilizarse para la procedencia del recurso de revisión en contra de multas impuestas como medios de apremio durante la audiencia de conciliación donde se turna al área de Resoluciones Administrativas, iniciándose así el procedimiento por infracciones a la ley, ya que en

⁵⁷ Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ese caso se estaría concluyendo el procedimiento conciliatorio, sin embargo dentro de la misma Procuraduría existe esta contradicción, al no establecer criterios para su tramitación.

4.3.2 Juicio de Nulidad

Es el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa, contencioso administrativo o proceso administrativo.

De acuerdo al contenido de la jurisprudencia número I.1º.A.92 A, publicada en la página 1808, del Tomo XVII, Enero de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, que establece:

“JUICIO DE NULIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CON INDEPENDENCIA DE LA GÉNESIS DEL ACTO EXAMINADO EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA. El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, detalla el tipo de resoluciones de las que, en el contencioso administrativo, conocerá ese órgano jurisdiccional. En su fracción XIII diferencia de manera concisa dos hipótesis diversas; por un lado, establece la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones definitivas que

resuelvan los recursos administrativos interpuestos contra las determinaciones que se indican en los demás supuestos que prevé el precepto y, por otro, establece la procedencia del juicio contra las resoluciones con que culminen los recursos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En esta última hipótesis, el precepto no especifica si necesariamente la génesis del acto combatido debe estar comprendida o no dentro de las demás materias señaladas por el mencionado artículo 11 como competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que esa especificación se hace, de manera clara, sólo en relación con el supuesto que establece en primer lugar la fracción XIII del precepto en comento; consecuentemente, tomando en consideración el principio general de derecho consistente en que donde la ley no distingue el juzgador no tiene por qué hacerlo, se concluye que el juicio de nulidad procede contra toda resolución recaída al recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que permita una interpretación en contrario el hecho de que el último párrafo del citado artículo 11 prevé que el tribunal aludido conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular “siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia”, sencillamente porque se refiere al juicio de lesividad previsto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en que se establece que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, hipótesis totalmente distinta al del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

El juicio de nulidad es procedente que se promueva una vez que no se obtenga una resolución favorable al recurso de revisión interpuesto por el agraviado, toda vez que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá formularse para tratar de modificar, nulificar o revocar la sanción administrativa que impugna; esto, de conformidad con la fracción III del artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal Federal, en relación con el artículo 209 Bis, del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reformado mediante Decreto publicado el 31 de diciembre del 2000, en el Diario Oficial de la Federación, establece lo siguiente:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

(...)

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas Federales.

(...)⁵⁸

Y al señalar “multas por infracción” debemos entender que son las impuestas como sanción a través de una resolución administrativa, ya que mediante estas se determina que el proveedor cometió infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Es decir, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden impugnarse, ante sus salas regionales las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y por los organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso tributario indebidamente percibido por el Estado; las que impugnan

⁵⁸ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

multas por infracción de las normas administrativas federales, y las que causen un agravio en materia fiscal, distinto de los anteriores.

4.3.3 Juicio de Amparo

El único control previsto por nuestra Constitución respecto a los actos administrativos por parte la Suprema Corte de Justicia de la Unión es el juicio de amparo, conforme a lo previsto en la fracción I del artículo 103 y las fracciones IV, V inciso b) y VII del Artículo 107; así como los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo conforme a lo previsto en el inciso I-B del artículo 104.

El juicio de amparo constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Es decir, una vez agotados los dos medios de defensa anteriormente señalados, el particular tiene un último procedimiento

en contra de la autoridad impositora, el Juicio de Amparo, de conformidad con el criterio jurisprudencial visible a fojas 84, en el Volumen CXXXIII, Tercera parte, emitido por la Tercera Sala, que dice:

“MULTA ADMINISTRATIVA. ANTES DEL AMPARO DEBE AGOTARSE EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO DE NULIDAD.

Tratándose de multas impuestas por las autoridades federales, el amparo es improcedente si en contra de aquéllas no se hizo valer en su oportunidad, el recurso administrativo que señala la ley del acto, y en contra de lo resuelto en dicho recurso en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a la competencia que para conocer de aquél, le da su propia ley orgánica, ya que el último acto y definitivo contra el cual procede la acción constitucional no puede ser otro, que el fallo que al respecto pronuncie el Tribunal Fiscal.

Y de la Tesis Jurisprudencial 8/97 aprobada por la Segunda Sala del más alto Tribunal, en su sesión pública del 24 de enero de 1994, por unanimidad de 5 votos, que transcribo textualmente:

“MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES, PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS.

De conformidad con el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, las multas por infracción a normas administrativas federales, tienen el carácter de aprovechamientos, no así de contribuciones, las que por su parte, se encuentran previstas por el artículo 2º de dicho Código. El artículo 135 de la Ley de Amparo vigente, no alude a créditos fiscales en general, sino a una de sus especies: las contribuciones, por lo que excluye de su contenido a los aprovechamientos, entre los que se encuentran las multas administrativas. De conformidad con el artículo 144 del Código fiscal de la Federación, para suspender la ejecución de una multa no fiscal, como lo es la impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, sólo debe garantizarse el interés fiscal, el cual se constituye únicamente con el monto de la sanción impuesta, pues las multas no fiscales no causan recargos, de acuerdo con la parte final del artículo 21 de dicho Código. En materia de amparo, la suspensión que, en su caso, proceda contra el cobro de dichas multas, debe regirse, no por la regla especial prevista por el artículo 135 del propio ordenamiento, sino por las reglas generales contenidas en los artículos 124, 125 y 139 de la ley de la materia, al no participar las indicadas multas administrativas del carácter de contribuciones, sino de aprovechamientos. Así, de acuerdo con los tres últimos numerales, para conceder la suspensión definitiva, se exige: que

la solicite el agraviado, que no siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; que con la ejecución del acto reclamado se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación; y que el peticionario otorgue garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaren a algún tercero, en caso de que el quejoso no obtuviera sentencia favorable en el juicio de amparo; entendiéndose por tercero, a cualquier persona física, persona moral, privada, u oficial, que tenga un interés contrario al quejoso. De acuerdo con lo anterior, se concluye que conforme al principio de definitividad que rige, contenido parcialmente en la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, antes de acudir al amparo contra las multas administrativas, éstas deben ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que a través del juicio de nulidad fiscal puede lograrse su modificación, revocación o nulificación y para suspender su ejecución, el Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos que los consignados por la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva.”

Lo anterior indica que el particular jurídicamente está obligado a agotar todos los recursos de defensa legal a fin de cumplir con el principio de definitividad que rige la Ley de Amparo, en su artículo 73 fracción XV, criterio que apoya la Tesis de Jurisprudencia de la Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: I, Abril de 1995, Tesis: XX. J/1, página: 94, que a la letra dice:

“RECURSOS ORDINARIOS. DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DEL AMPARO, CUANDO EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS SE RECLAMAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN Y CUESTIONES DE LEGALIDAD. Si bien es cierto que el juicio de amparo puede interponerse sin necesidad de agotar recurso ordinario alguno cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República; también lo es que tal excepción a la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la ley de la materia presupone que en la demanda de garantías exclusivamente se hagan valer violaciones directas a nuestra Carta Magna supuesto que si además se incluyen cuestiones de legalidad, la parte quejosa debe previamente agotar el recurso ordinario precedente.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 277/89. Grupo Alfil Construcciones, S. A. de C. V. 3 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Marcos Arturo Nazar Sevilla. Secretario: Manuel Francisco Antonio Pariente Gavito.

Amparo en revisión 307/89. Proyectos y Construcciones Sur, S. A. 10 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Homero Ruiz Velázquez. Secretario: Jorge Farrera Villalobos.

Amparo en revisión 210/89. José Francisco Balboa Cuesta. 10 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Homero Ruiz Velázquez. Secretario: Jorge Farrera Villalobos.

Amparo en revisión 275/89. Idalia Estrada Wong y otro. 17 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Homero Ruiz Velázquez. Secretario: Jorge Farrera Villalobos.

Amparo en revisión 20/95. Banco de Comercio, S. A. (Bancomer). 2 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Stalin Rodríguez López.

4.4 Criterios jurisprudenciales de multa y sanción.

La jurisprudencia es un acto formalmente judicial y materialmente legislativo, conforme a los artículos 192 al 197B de la Ley de Amparo y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito es de observancia obligatoria para todos los tribunales de la República sujetos a su jerarquía o cuyos actos puedan ser sometidos a sus respectivas jurisdicciones. En lo que concierne a los tribunales administrativos los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo determinan esta misma obligatoriedad.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir del primero de enero del 2007, se considera como una falta grave, en la administración pública, que una resolución administrativa sea contraria a jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de control de legalidad, por lo que la Procuraduría Federal del Consumidor debe ser cuidadosa en el uso y análisis de los precedente judiciales, ya que el fundamento de los mismos es el principio de universalidad, tratar de igual manera a lo igual, sin embargo nunca hay dos casos completamente similares.

Por lo anterior es necesario tener en cuenta la jurisprudencia vigente, que en cuestión de defensa de derechos del consumidor no existen cambios constantes.

Siendo acordes a lo expuesto, en cuanto a la diferencia del procedimiento sancionador y el de ejecución, los siguientes precedentes judiciales, que si bien se refieren a una Ley Federal de Protección al Consumidor ya no vigente, prevalece el criterio de distinguir entre medidas de apremio y sanciones.

Instancia: Tribunales Colegiales de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Época: 7A
Volumen: 187-192

Parte: Sexta
Página: 116

PROCURADURÍA 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 dependan 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 objeto 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 apremio se indican en el artículo 66 fracción I, del propio ordenamiento legal. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1064/84. Ómnibus de México, S.A. 30 de octubre de 1984. Unanimidad de votos. Ponente. Samuel Hernández Viazcán.

Instancia: tribunales Colegiados de Circuito. Fuente Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 187-192 Sexta Parte. Pag. 116. Tesis Aislada Octava Época

“MULTAS IMPUESTAS CON APOYO EN EL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. NO DEBEN SUJETARSE A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR EL ARTÍCULO 89 DE LA PROPIA LEY. En la fracción I del artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor, para emplear, en el desempeño de sus

funciones, el uso de diversos medios de apremio, entre los que se encuentran la imposición de multas; en el artículo 86 de la propia ley se dispone que las infracciones a lo dispuesto por ese ordenamiento legal serán castigadas por la autoridad competente con diversas sanciones, entre las que se encuentra la aplicación de multas, y que, para la determinación en estas sanciones deberán tenerse en cuenta los requisitos que señala el artículo 89 de la misma ley. Del análisis integral de los preceptos en mención se advierte que, en tratándose de las medidas de apremio que establece la fracción I del artículo 66, ya citado, no se requiere que la autoridad cumpla con los requisitos que preceptúa el artículo 89 en mención, ya que este numeral se refiere exclusivamente a las sanciones previstas en el artículo 86 del propio ordenamiento con motivo de las infracciones cometidas a la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones derivadas de ella.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2181/92. Ferrocarriles Nacionales de México. 20 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López

Amparo directo 2121/92. Ferrocarriles Nacionales de México. 18 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López

Amparo directo 1801/92. Automotriz Vértiz, S.A. 17 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Donde, si bien es cierto se refieren a artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor que ya no están en vigor, también lo es que se transcriben con el propósito meramente demostrativo, es decir por medio de ellas se trata de hacer ver que los Tribunales en materia de protección al consumidor realizaron una clara diferencia entre multas impuestas como medio de apremio y las impuestas como sanción, sin embargo actualmente se siguen perdiendo un número considerable de Juicios de Nulidad por considerar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que al imponer una multa como

medio de apremio, se deben considerar todos y cada uno de los elementos del artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, fundando en el mismo la imposición de dicha multa, es decir, no solo basta con mencionar someramente dichos elementos sino fundar su imposición en el mismo.

4.5 Análisis comparativo entre sanción y multa

En un esfuerzo más de la Procuraduría Federal del Consumidor de distinguir o cubrir las diferencias existentes entre sanción y multa, como medida de apremio el 03 de agosto de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento a la Ley Federal de Protección al Consumidor, con un capítulo específico para las medidas de apremio y las medidas precautorias, estableciendo en su artículo 7 lo siguiente:

“Artículo 7.- Se entiende por medida de apremio aquella que la Procuraduría impone para hacer cumplir coactivamente los actos administrativos por ella ordenados mediante oficios, acuerdos o resoluciones, así como los convenios ante ella celebrados.

El acuerdo o el acta en el que se imponga la medida de apremio deberá indicar la o las disposiciones que se presuman violadas o infringidas por el proveedor, así como los elementos que soporten la imposición de dicha medida.”⁵⁹

Artículo que, en su primera parte ya indica el concepto de medida de apremio, sin embargo, en el mismo incluye a la resolución,

⁵⁹ Reglamento a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

debiendo entender que no se habla de la resolución emitida en el área de Servicios, sino en el Departamento de Verificación y Vigilancia, ya que es el único Departamento que mediante una resolución puede imponer una medida de apremio, para casos como las negativas de visitas; contrariamente en el Departamento de Servicios a través de la resolución se imponen sanciones, como lo pueden ser la clausura y el arresto administrativo, además de la multa en sí.

Es decir, no se hace una distinción correcta, ya que al indicar que se puede imponer una medida de apremio a través de una resolución, persiste la confusión, en que deben tener el mismo tratamiento a las sanciones.

De igual forma se especifican en el artículo 12 del mismo ordenamiento los casos en que se aplicará la medida de apremio, estableciendo:

- I.- Cuando un proveedor no se presente a la audiencia; no rinda el informe correspondiente o no presente el extracto de este último;*
- II.- Cuando el presunto infractor no dé cumplimiento a la medida precautoria de suspender la información o publicidad, o a la medida precautoria de suspender la comercialización de bienes, productos o servicios, ordenadas por la Procuraduría;*
- III.- Cuando, ante orden de la Procuraduría, el proveedor omite indicar, en la publicidad o información que difunda, que la veracidad de la misma no ha sido comprobada ante la propia autoridad;*
- IV.- Para hacer efectivo el cumplimiento de los convenios aprobados por las partes;*
- V.- Cuando el infractor no dé cumplimiento a la resolución que ordene la destrucción de los productos, en términos de lo dispuesto por el artículo 128 QUATER de la Ley, y*

VI.- En los demás casos que procedan en términos de la Ley, de este Reglamento y de otras disposiciones aplicables.”⁶⁰

De la anterior transcripción, al Departamento de Servicios solo aplican las fracciones I y IV, de las que se desprende nuevamente esa clara distinción, entre multa como medida de apremio y sanción; donde la primera es impuesta por una desobediencia a la autoridad, y la segunda es por infringir la ley administrativa; distinguiéndose que en todos estos casos el medio de apremio se impone mediante acuerdo u oficio, y no por resolución, como la sanción, ni por trasgresión a la Ley Federal de Protección al Consumidor, sino por desacato a un mandamiento legítimo de autoridad.

Esto es cuando la Procuraduría Federal del Consumidor hace un requerimiento al proveedor con el correspondiente apercibimiento para el caso de incumplimiento, solicitando la presentación de un informe, su comparecencia a audiencia, la realización de algún acto, o el desahogo de cualquier otro requerimiento.

La multa como medida de apremio no se impone en ejercicio de las facultades sancionadoras, sino en el ejercicio de las potestades administrativas de ejecución. Esta naturaleza jurídica genera una importante consecuencia, podrá imponerse la multa coercitiva además

⁶⁰ Reglamento a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

de la multa que sancione la trasgresión a las leyes de consumo en las que haya podido incurrir el obligado.

El hecho de que su origen no sea propiamente el sancionador, sino el de ejecución, no significa que no deba cumplirse con los requisitos mínimos del principio de legalidad. Es decir, únicamente podrá ser impuesta cuando una ley previamente establecida la regule, delimitando los supuestos en los que pueda aplicarse; así como la cuantía, forma y autoridad que puede imponerla.

Por su parte la multa como sanción es derivada del procedimiento por infracciones a la ley, de conformidad con el artículo 125 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que a la letra dice:

“ARTÍCULO 125. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría.”

Esto es, primeramente se agotó un procedimiento denominado por infracciones a la ley, el cual tiene su origen en el artículo 123 de la misma ley de la materia, cumpliendo forzosamente con los elementos que señala el artículo 132 de la misma ley, sin embargo, en ningún momento se indica, dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor o su Reglamento que para imponer una multa como medida de apremio no es necesario fundamentarla en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a pesar de que como ya se

estudio debe contener dichos elementos a efecto de salvaguardar los derechos del particular o al contrario, no se indica que solo cuando se impongan multas como sanción se tendrá que fundar en el artículo 132 de la referida ley.

Por lo que resulta necesario hacer alguna de las dos indicaciones de manera expresa, para así sostener la legalidad de las multas impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor, en cualquiera de sus dos acepciones.

CONCLUSIONES

Primera.- A través de la historia han existido diversas instituciones que se preocupaban por resolver los conflictos surgidos entre consumidores y proveedores, y como antecedente remoto de esas instituciones protectoras del ciudadano, se encuentra el ombusman.

Segunda.- En México con la iniciativa de ley de fecha 23 de septiembre de 1975, se da vida a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1975 , que entra en vigor el 5 de febrero de 1976 y con ella se crean la Procuraduría Federal del Consumidor enriqueciendo el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuraduría de justicia en la esfera del consumo que es la Procuraduría Federal del Consumidor.

Tercera.- Nuestra Constitución tiene una tendencia marcada y bien definida de tipo social y fue la primera en el mundo en la consagración de las llamadas antisociales, que sin duda son tendientes a lograr un sistema Jurídico, que proteja a las clases más débiles en la escala social, desde el punto de vista económico, siendo su intención, en su artículo 28 evitar que en el sistema de libre empresa haya monopolios, que perjudiquen al público consumidor y vayan en detrimento de la economía del país.

Cuarta.- La economía del mercado ha orillado a las autoridades para que en materia de protección al consumidor modifiquen sus ideas sobre la obtención de mejores resultados, por lo cual la Procuraduría Federal del Consumidor ha dividido su funcionamiento en tres directrices: preventivas, conciliatorias y correctivas.

Quinta.- En materia de protección al consumidor se implementa una forma novedosa de solución a los problemas, mediante la cual se busca agilizar, sin llegar al sometimiento de las partes en controversia a los procedimientos judiciales, la solución de los conflictos existentes, en este caso, entre proveedores y consumidores, es decir el procedimiento conciliatorio, que es una de las bases más importantes de la Procuraduría Federal del Consumidor, al tener un beneficio directo para el consumidor, siempre y cuando haya buena disposición por parte del proveedor y aceptación del consumidor, recordando también, que al no tener conciliación entre las partes se puede llevar a cabo una exhortación por parte del conciliador a designar como árbitro a la Procuraduría ó en su defecto a un árbitro oficialmente reconocido.

Sexta.- La Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad para salvaguardar los derechos de los consumidores y evitar que estos se vulneren y persistan esas conductas en los proveedores, crea un mecanismo para sancionar tales conductas, encaminado a evitar su propagación y reincidencia, por lo que

dentro del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece un procedimiento por infracciones a la ley.

Séptima.- El acto administrativo, en sentido muy amplio es el acto que realiza la autoridad administrativa, es decir se expresa la voluntad de la propia autoridad, generando situaciones jurídicas individuales y específicas, para tratar de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.

Octava.- El arbitraje es el procedimiento por medio del cual la Procuraduría Federal del Consumidor puede ser designada, por mutuo acuerdo entre el consumidor y el proveedor, como árbitro para resolver la controversia que se presente entre los mismos, derivada de una relación de consumo, de forma similar a como lo haría un juez en un juicio ante tribunales, donde la Procuraduría actúa de manera imparcial, gratuita y rápida, ya que sería un árbitro institucional, tratando en forma igual tanto al consumidor como al proveedor y otorgando idénticas oportunidades para que ambos demuestren, a través de las pruebas con que cuenten a quién le asiste la razón.

Novena.- La resolución administrativa es la figura jurídica que determina la conclusión del procedimiento por infracciones a la ley, donde adquieren plena relevancia los conceptos de infracción y de sanción en la esfera administrativa, entendiéndose por infracción la conducta de una persona que viola una disposición

legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. En tanto que la sanción, constituye la consecuencia de la infracción, y es la medida que establece la Ley para tratar de evitar que se continúe con esas conductas.

Décima.- Las sanciones que establece la Ley son: multa, clausura temporal o arresto administrativo, mismas que tienen un fin preventivo o correctivo, que pretende disuadir de la comisión de futuras infracciones, tanto al sancionado como al resto de la comunidad de proveedores de bienes y servicios, y también, la posibilidad de que con la sanción impuesta, se tenga como efecto que el proveedor satisfaga la reclamación del consumidor. Además es un elemento que influye para que el proveedor llegue a un arreglo conciliatorio.

Décima Primera.- Las sanciones administrativas tienen una relación directa con el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, en nuestro caso, sería poco concebible imaginar todo el derecho sustantivo que se hace valer en la Procuraduría Federal del Consumidor, sin el respaldo de sus respectivas sanciones.

Décima Segunda.- El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas

infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Décima Tercera.- La multa como medida de apremio es uno de los principales instrumentos para hacer valer las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Por su naturaleza, es autónoma a las sanciones establecidas por violación a las normas jurídicas en materia de protección al consumidor; Una parte sustantiva de la multa coercitiva es que puede aplicarse todas las veces que sea necesario. Sus requisitos de aplicación tienen que cumplir, de manera forzosa, con el principio de legalidad. La cuantía y periodicidad deben de estar regladas. La proporcionalidad es un elemento indispensable para su adecuada ejecución.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. **“TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO”**, Porrúa, México, 2000, 1127 páginas.
2. Acosta Romero, Miguel. **“COMPENDIO DERECHO ADMINISTRATIVO”**, Parte General, Porrúa, México, 1981.
3. Becerra Caletti, Rodolfo. **“LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MÉXICO”**. Talleres de Edición ECA. México, 1984
4. Lares Romero, Victor Hugo, **“EL DERECHO DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES EN MÉXICO”**, Universidad Autónoma Metropolitana, Primera Edición, México, 1991
5. Ovalle Favela, José, **“DERECHOS DEL CONSUMIDOR”**, Segunda Edición, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad, UNAM, 2001, 97 páginas.
6. Castrejón García, Gabino Eduardo. **“DERECHO TRIBUTARIO”** Prólogo Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, Editor Distribuidor Prime, México, 2002, pags 732
7. Gordillo, Agustín. **“TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**, tomo IV, séptima edición, Porrúa, México, 2004, 589 páginas.
8. Gordillo, Agustín. **“TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EL ACTO ADMINISTRATIVO”**, tomo III, séptima edición, Porrúa, México, 2004, 497 páginas.
9. Parada, Ramón. **“DERECHO ADMINISTRATIVO”**, Volumen II, decimocuarta edición, Marcial Pons Ediciones Jurídica y Sociales, S. A., Madrid, 2000, 594 páginas.
10. Parejo, Alfonso. **“APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL”**, Universidad de Madrid, Madrid, 1982, 135 páginas.
11. Saldaña Magallanes, Alejandro A. **“REQUISITOS ESENCIALES Y MEDIOS DE DEFENSA DE LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS Y FISCALES”**, ISEF Empresa Líder, México 2003, 169 páginas.
12. Serra Rojas, Andrés. **“DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO”**, Porrúa, México, 2001, 900 páginas

13. Olivera Toro, Jorge. **“MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO”**, quinta edición, Porrúa, México, 1988, 382 páginas.
14. Stiglitz Gabriel A., **“PROTECCIÓN JURÍDICA DEL CONSUMIDOR”**, 2ª Edición, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1990
15. Procuraduría Federal del Consumidor Acción y Visión de Profeco, **LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR COMO INSTRUMENTO ECONÓMICO**, México, 2002
16. Procuraduría Federal del Consumidor Acción y Visión de Profeco, **“LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR COMO INSTRUMENTO ECONÓMICO”**, México, 2002