

Nº 263  
ZEL.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

**APLICACION Y EFICACIA DEL ARTICULO 65 DE LA  
LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**MOISES NUÑEZ MERCADO**

**ASESOR:**  
**LIC. PABLO ALVAREZ FERNANDEZ**

E  
N  
E  
P  
A  
R  
A  
G  
O  
N

**UNAM**

**SAN JUAN DE ARAGON, MEX.**

**JUNIO DE 1992**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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 está 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.

## I N D I C E

Introducción.....	I
Capítulo I.- Conceptos y Competencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	
1.- CONCEPTOS.	
a) Derecho Social.....	1
b) Orden Público e Interés Social.....	5
c) Irrenunciabilidad.....	8
d) Aplicación y Vigilancia.....	11
2.- SUJETOS DE LA LEY	
a) Comerciantes.....	12
b) Industriales.....	14
c) Prestadores de Servicios.....	19
d) Empresa de Participación Estatal, Organismos Descentralizados y Organos del Estado..	21
3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROFECO	
a) Datos Integrantes de la Naturaleza.....	24
b) Domicilio.....	26
c) Atribuciones.....	28
Capítulo II.- Procedimiento Conciliatorio	
1.- AUDIENCIAS DE RENDICION DE INFORME, CONCILIACION, CUMPLIMIENTO DE CONVENIO, PRUEBAS Y ALEGATOS.	
a) Audiencia de Conciliación.....	34
b) Audiencia de Rendición de Informe y Cumplimiento de Convenio.....	39
c) Requerimientos de Pruebas y Alegatos.....	46
2.- ARTICULO 65 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.	
a) Conceptos de Datos, Informes y Documentos..	53
b) Requerimientos de Documentos.....	55
Capítulo III.- Multas Impuestas por PROFECO con Fundamento- en el artículo 65 de la Ley de la materia.	

## 1.- CONCEPTOS

a) Multa.....	62
b) Motivación y Fundamentación.....	64
c) Motivación y Fundamentación en relación -- con el artículo 65 de la Ley Federal de Pro tección al Consumidor.....	68
d) Motivación y la Cuantía de las Multas impu- estas por PROFECO en relación al artículo - 65.....	72

## 2.- RECURSO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 91 DE LA -- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

a) Concepto de Recurso Administrativo.....	78
b) Recurso de Revisión en el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	82
c) Requisitos.....	87
d) Pruebas.....	90
e) Causas por las que no se tendrá por interpu- esto el Recurso.....	92

## Capitulo IV.- Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

1.- AUTORIDAD EJECUTORA.....	94
2.- REQUISITOS.....	101
a) Promoción.....	105
b) Garantía.....	108
c) Término.....	115

Conclusiones.....	117
-------------------	-----

Bibliografía.....	121
-------------------	-----

## I N T R O D U C C I O N

Todo ser humano requiere de satisfacer sus necesidades como son: comida, vestido y habitación, por lo que en cualquier etapa de su vida adquiere la categoría de consumidores, misma que en el transcurso de los tiempos ha sido violada en sus derechos, toda vez que los proveedores de alguna u otra manera han quedado favorecidos por las leyes, así como han obtenido una ganancia sin que exista una obligación recíproca con el consumidor, es por ello que el Estado de diferentes países a través de la creación de normas jurídicas pretenden regular las relaciones entre proveedor y consumidor, toda vez que reconoce la necesidad de crear relaciones armónicas entre esas partes, en ocasiones los asuntos pueden ser de cuantiosas sumas, sin embargo existen muchos segmentos de la sociedad que requieren una regulación, ya que ningún ciudadano o persona independientemente de su categoría social o económica deja de ser consumidor.

La protección al consumidor se le puede considerar como un derecho de todo ciudadano, derecho que se ejercerá o se hará valer frente a quienes en forma regular o accidental se coloquen como proveedores, sean éstos de carácter particular o del propio Estado.

En México ese derecho del ciudadano

o del consumidor se encuentra regulado por la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual pretende regular las relaciones entre proveedores y consumidores, estableciendo para tal efecto normas de protección a favor de los segundos, pero reconoce la ley en sus articulados la protección también a los pequeños y medianos comerciantes, ya que éstos en cierta forma también son consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor es el órgano que aplica principalmente la ley que lo regula, así como es el elemento más importante del sistema de protección al consumidor creado por el Gobierno de México, este organismo le fueron otorgadas atribuciones, personalidad jurídica y patrimonio propio aspectos que asegura su independencia para regular relaciones proveedor consumidor, aunque el primero sea un órgano del Estado de donde la tarea de la Procuraduría Federal del Consumidor es vigilar y velar por el cumplimiento de la ley a través de las atribuciones contempladas en la misma.

La Procuraduría Federal del Consumidor para el cumplimiento de su tarea está facultada por la propia ley para requerir un informe a la parte proveedora, así como para llevar a cabo una audiencia de conciliación, la finalidad de dicha audiencia es el de conciliar los intereses entre proveedor y consumidor, lamentablemente la Procuraduría Federal del Consumidor requiere a la parte proveedora para comparecer a audiencias no contempladas en la ley, así mismo se les requiere a

la parte proveedora de diversos documentos con fundamento en el artículo 65 de la ley, sin embargo en la mayoría de los casos dichos requerimientos carecen de motivación, aspecto que requiere todo acto de autoridad según lo establecen los artículos 14 y 16 constitucionales.

De los requerimientos con fundamento en el artículo 65 que hace la Procuraduría Federal del Consumidor a los proveedores muchas de las veces son imposibles de cumplir, por lo que al proveedor le es impuesta una multa que muchas de las veces llega a ser hasta noventa y nueve veces el salario mínimo sin que exista motivación y fundamentación para tal acto.

Las personas afectadas por multas que le son impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor pueden presentar el recurso de revisión contemplada en el artículo 91 de la ley en un término de 15 días contados a partir de la fecha de notificación de la resolución, en dicho recurso podrán interponerse toda clase de pruebas excepto la confesional y la autoridad que conozca del recurso deberá de emitir una resolución dentro de los treinta días siguientes del último acto procesado, sin embargo en la práctica lamentablemente pasan varios meses y hasta años para que se resuelva el recurso que se hizo valer lo que ocasiona en cierta medida una violación a los derechos de la parte proveedora y consumidora.

## CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS Y COMPETENCIAS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

### 1.- CONCEPTOS.

#### A) DERECHO SOCIAL.

El derecho pretende regular los modos de la vida humana, los cuales pueden ser individuales o no individuales, el primero de ellos es primitivo y exclusivo de cada hombre o ciudadano, en tanto que los no individuales son aquellos que tienen un hombre con otro o alguna forma de agrupación, organismo, etc., por lo que podemos clasificar a los no individuales en:

- 1.- Interindividuales; y
- 2.- Colectivos.

Las normas jurídicas que regulan la conducta humana en sociedad tradicionalmente se han clasificado en normas jurídicas de derecho privado y normas de derecho público, la primera de ellas parte de una noción de igualdad entre los

participantes, mismos que tienen el carácter de particulares, en tanto que las segundas reglamentan la organización y actividad del estado y además organismos dotados de poder público, y las relaciones en que intervienen con tal carácter.

El desenvolvimiento social-económico de las sociedades originó que el derecho fuera un reflejo de hechos sociales, creando con ello un fundamento de poder social, ya que la creación de las normas no se legitima por provenir del poder, si no que hay situaciones ideales, principios éticos, que son la justificación intrínseca de la norma, lo que da realidad de orden vigente.

La manifestación de los hechos sociales políticos dieron lugar a la creación de normas del derecho de trabajo, agrario, regulación de la seguridad y asistencia social creándose ordenamientos jurídicos incompatibles con las nociones de derecho público y privado quedando por consecuencia fuera de la clasificación tradicional.

Con la autonomía de normas de trabajo, agrario, seguridad y asistencia social, surge un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las de derecho privado y público, pero que son comunes entre si y las cuales pueden ser:

"1.- No se refieren a individuos en general, sino en cuanto a integrantes de grupos bien definidos.

- 2.- Tienen un marcado carácter protector de sectores económicos débiles.
- 3.- Son de índole económica.
- 4.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.
- 5.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social. " (1)

Una vez que se han señalado algunas de las características de los ordenamientos con carácter social, podemos conceputar al derecho social como "... el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados socialmente débiles, para lograr sus convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico." (2)

Podemos afirmar que el derecho social crea nuevas figuras como proveedores, consumidores, patrón, obrero, etc., destacando la posición social de ellos, por lo que, en general el derecho social es un derecho que regula

(1) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. TOMO III. EDITORIAL PORRUA 1985. PAG. 205.

(2) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO III PAG. 204

clases sociales y pretende proteger a quienes considera más débiles.

Las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, son normas del derecho social, ya que pretende regular relaciones desiguales entre quienes contratan, aspecto que puede afectar los intereses colectivos, por ello pretende lograr un equilibrio entre ellos.

El aspecto de derecho social que guardan las normas de la Ley Federal de Protección al Consumidor surge a petición del Sector Obrero.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor nos dice: "La presente ley fue creada a petición del Sector Obrero... Desde que el proceso inflacionario Mundial comenzó a incidir en nuestro país, las organizaciones de Trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la vigencia de tomar medidas tendientes a la protección del Poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso...

Estas fueron propuestas en 1973"

(3).

(3) DIARIO DE DEBATES. MEXICO. 4 SEPTIEMBRE 1974.

## B) ORDEN PUBLICO E INTERES SOCIAL.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en el transcurso de este trabajo se le llamará únicamente como la ley.

La ley en su artículo primero primer párrafo establece "Las disposiciones de esta ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social...", en primer lugar la aplicación de la ley será en toda la República, es decir que tiene un carácter federal, también vemos que dice la ley de orden público e interés social.

En primer lugar el Lic. Rafael de Pina nos dice que orden publico es el "Estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador" (4), por otro lado "En un sentido técnico, la dogmática jurídica con "orden público" se refiere el conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alterados ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la "Autonomía de la voluntad") ni por la aplicación de derecho extranjero". (5).

(4) DE PINA RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. EDITORIAL PORRUA.1988.PAG. 372.

(5) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. OP. CIT. TOMO VI. PAG. 316-317.

El orden público comprende a todas las actividades jurídicas de una comunidad determinada, por lo que podría decirse además lo constituyen principios o conductas de sociales que todos reconocen y admiten.

"El orden público es, una forma de vida jurídica (SMITH), el orden público constituye las ideas fundamentales sobre las cuales reposa la "constitución social" estas ideas fundamentales son, justamente, las que se encuentran implicadas en el "orden público", I.E. un conjunto de ideas sociales, políticas, morales, económicas y religiosas cuya conservación, el derecho ha creído su deber conservar (Beadry-Lacantinerie) (6).

Tratándose de las leyes de orden público, se dice que se refieren a:

a) La organización y funcionamiento de los poderes públicos, así como a los deberes y derechos de los ciudadanos en materia política;

b) Las que se refieren a la propiedad, tanto las que la reglamentan como las que la limitan;

c) Aquellas leyes que protegen intereses de terceros;

(6) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO VI. PAG. 316-317.

d) Las relativas a la protección, al trabajo y a los trabajadores;

e) Las leyes relativas a la economía nacional.

Respecto al interés social, nos remitimos a la exposición de motivos de la ley: "Es deber de esta generación velar porque las complejas relaciones sociales de nuestro tiempo se rijan efectivamente por principios de justicia y que aseguren la realización de la libertad, para ello es indispensable ampliar y enriquecer al ámbito de las normas totales destinadas a proteger a las mayorías nacionales... Se considera necesario realizar profundos cambios en los sistemas de intermediación de mercancías y servicios que tradicionalmente han venido reduciendo la ganancia legítima del productor y lesionado el patrimonio de las clases populares. Este proyecto de la ley es parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también es un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad por la ampliación del mercado interno. Responde a dos propósitos concurrentes:

A) La modernización del sistema económico; y

B) La defensa del interés popular.... Es indudable que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos, como la aceptación de condiciones inequitativas". (7)

#### C) IRRENUNCIABILIDAD.

La irrenunciabilidad por parte de los consumidores a las disposiciones de la ley obedece a la naturaleza de la misma, es decir, que por tratarse normas de orden público no pueden darse tal.

Si el consumidor hubiese renunciado a algún derecho a su favor ya sea en forma tacita o expresamente, dicha renuncia se deberá de tener por no puesta o no aceptada por la Procuraduría Federal del Consumidor, por lo tanto al principio de irrenunciabilidad se debe aplicar según la ley independientemente de cualquier acuerdo o disposición en contrario.

El artículo primero primer párrafo de la ley establece"... Son irrenunciables por los consumidores y serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario".

(7) DIARIO DE DEBATES. MEXICO. 4 SEPTIEMBRE 1979.

Las disposiciones que en contrario pudieran existir en contra a la irrenunciabilidad, las podemos señalar según la ley de las siguientes formas:

A) Otras leyes: La protección al consumidor nace con la propia ley, por lo tanto no existen otras leyes que regulen tal figura, aún más el principio de irrenunciabilidad esta de acuerdo con el artículo 8 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece como consecuencia de un acto ejecutado contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público será nulo. Lo que se podría deducirse en cuanto a esta disposición, sería el evitar aplicación de futuras leyes que pudieran contravenir con ésta.

Es necesario señalar que en el actuar de la Procuraduría Federal del Consumidor existe una interpretación errónea, ya que la ley solo establece que las disposiciones de la misma deben ser aplicables a un en contra de las establecidas por otras leyes, pero solo en materia de protección al consumidor, y no así en lo que a otras materias se refiera como considera la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

B) Costumbres, prácticas o usos: En diferentes partes de la República mexicana y dentro de áreas especializadas de comercio existen prácticas que por el uso o las costumbres, pueden ser diferentes a lo establecido en la ley, por lo que se entraría en pugna con la misma, y por lo tanto se debe

tener como válidas únicamente las que contengan la ley, una de esta práctica común es cuando el proveedor de partes eléctricas para automóviles utiliza la leyenda "En artículos eléctricos no se acepta reclamación o no tienen garantía", la aceptación tácita o expresa de tal condición se tendrá por no puesta por el principio de irrenunciabilidad, por lo que no producirá efectos para la ley.

C) Estipulaciones contractuales: Podemos mencionar de las estipulaciones contractuales se derivan de un contrato, es decir son los acuerdos de voluntad de las partes en un contrato, por ello el contrato en el que renuncie el consumidor a algún derecho a su favor se tendrá nulo en cuanto a ese aspecto según el principio de irrenunciabilidad.

El artículo quinto de la ley deroga todas las normas legales o reglamentarias que se le opongan, el apoyo del ordenamiento a que nos hemos referido lo encontramos en su exposición de motivos que dice "Frente al Derecho Privado en que se funda en el principio de igualdad entre las partes y supone la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan; reconoce que la libertad de contratación cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia y por ello convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilante del Estado. De ahí que las disposiciones que se les opongan, sino que prevalecen sobre cualquier otra norma que rija

esta materia y que sean nulos cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario (8).

#### D) APLICACION Y VIGILANCIA.

El segundo párrafo del artículo primero de la ley menciona "La aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de las disposiciones de la presente ley, a falta de competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal, corresponderán a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor".

Para efectos del presente trabajo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se le denominará SECOFI y a la Procuraduría Federal del Consumidor PROFECO.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 34 establece los asuntos en los que intervendrá la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y específicamente en su fracción VIII establece "regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor", en la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 6º establece las facultades de la SECOFI, al respecto considero que la SECOFI a pasado por alto algunas de sus atribuciones contenidas en la ley en perjuicio del consumidor, ya que no está lo

(8) DIARIO DE DEBATES. MEXICO. 4 SEPTIEMBRE 1979.

debidamente reglamentadas algunas de las obligaciones de los proveedores, además las resoluciones o acuerdos dictadas por SECOFI, deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación para que sean obligatorias sin que esto realmente suceda.

La PROFECO según la ley será el órgano encargado de vigilar la aplicación de la misma con base a sus atribuciones, como sería denunciar ante autoridades competentes los hechos de posible existencia de prácticas monopolicas, por ello cuando en el artículo de la ley aparezca "Autoridad competente" se debe entender cualquier autoridad determinada por el Ejecutivo Federal, incluyendo por tal efecto a la PROFECO.

## 2.- SUJETOS DE LA LEY.

El artículo 2 en su primer párrafo de la ley establece los sujetos o personas que están obligadas al cumplimiento de la misma, señalando en forma expresa que serán "los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores", en su segundo párrafo del artículo 2 establece que también quedan obligados al cumplimiento de la ley "los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal", y en su

último párrafo del artículo 2 establece la excepción el artículo primero, en cuando a una aplicación local para protección de arrendatario para casa habitación (Distrito Federal).

La reforma del 7 de febrero de 1985 a la ley adicionó el segundo párrafo al artículo 2 que señala como obligados al cumplimiento de la ley a los arrendatarios y arrendadores, a este respecto se observa un error del legislador al considerar al arrendatario como obligado a la ley, toda vez que si a este se le considera consumidor tendrá entera libertad hacer valer su derecho en esa vía o por cualquier otra.

La materia de arrendamiento a pertenecido siempre campo del derecho civil, para ello la ley no cuenta con disposiciones expresas para arrendamiento, sino solo para la protección de consumidores, por otra parte atendiendo a que las normas de la ley que corresponden al derecho social, en donde se reconoce desigualdad entre los contratantes, no puede considerar la PROFECO que tal situación de desigualdad sucede en un contrato de arrendamiento ya que al pertenecer al campo del derecho civil este parte del principio de igualdad entre ellas.

Conforme a las anteriores consideraciones y al primer párrafo del artículo 2 de la ley, podemos clasificar a los sujetos de la misma en:

- 1) COMERCIANTES.
- 2) INDUSTRIALES.

3) PRESTADORES DE SERVICIO

4) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, --  
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANOS  
DEL ESTADO.

A) COMERCIANTES.

El artículo 3 primer párrafo de la ley establece que para los efectos de la misma "por consumidor se entiende a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios. Por proveedor, a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2<sup>o</sup> y por comerciantes a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o reiterada, cuyo objeto sea la compraventa de bienes muebles o inmuebles, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes".

De acuerdo a este artículo, la ley se aplicará a las personas señaladas en su artículo 2<sup>o</sup> y a consumidores y comerciantes.

El primer problema que se observa es cuando la ley define al consumidor, aún cuando el propio artículo trata de hacerlo, creemos que no lo logra en forma práctica, lo que ha traído como consecuencia que debido a la

amplitud del mismo crea problemas respecto a la aplicación de la ley.

"Consumidor. I (Del latín Consume- re) consumir, según el diccionario de la Academia es gastar comestibles u otros géneros..." (9), creo que de manera general podemos entender por consumidor todo aquella persona que utiliza, insumos o servicios, estas personas son tanto físicas o morales y van a adquirir bienes o solicitar servicios para su uso o disfrute, sin el propósito de lucro.

Ahora bien la palabra Comerciante se deriva de "comercio y este a su vez de Latin commercium, de cum= CON y MERXCIS= MERCANCIA (10). De acuerdo con el Código de Comercio en su artículo 3 son comerciantes:

"I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de el su ocupación ordinaria,

II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio".

(9) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO II PAG. 279

(10) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO II. PAG. 139.

De acuerdo a lo establecido por los artículos 3 y 4 del Código de Comercio, podemos decir que serán comerciantes aquellas personas físicas o morales que atendiendo a su capacidad, realicen habitualmente o espontáneamente alguna de las actividades que de manera enunciativa señala el artículo 75 de dicho ordenamiento, ya que creemos que es necesaria la realización de actos objetivos de comercio para considerar a una persona comerciante.

El Código de Comercio distingue a dos tipos de comerciantes, los individuales y los colectivos.

1.- Comerciantes Individuales, es la persona física con capacidad de ejercicio que realiza actos de comercio de manera habitual independientemente de que sea o no su ocupación ordinaria.

2.- Comerciantes Colectivos, el Código de Comercio establece:

A) Sociedades Mexicanas.- Los artículos 1 y 40 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, consideran mercantiles aquellas sociedades que tomen algunas de las siguientes formas, sociedad anónima; sociedad en comandita por acciones y sociedad cooperativa, la ley no da el concepto de sociedad mercantil si no lo atribuye tal carácter a aquellas que se constituyan en algunas de las formas que señalan.

B) Sociedades Extranjeras.- Los artículos 250 y 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles requieren para atribuir personalidad jurídica que se han constituido de acuerdo a las leyes del país de procedencia y que se establezcan en la República Mexicana o que tengan en ella alguna agencia o sucursal, y para considerarla comerciante además de los requisitos señalados solicita que sean titulares, agentes o sucursales, de una empresa mercantil en los términos establecidos para los comerciantes individuales que señala el Código de Comercio, es decir, realicen actos de comercio en forma habitual y profesional dentro del territorio nacional y obtengan la autorización gubernamental y el registro que previenen los artículos 260 a 264 de la Ley General de Sociales Mercantiles.

#### B) INDUSTRIALES.

Los industriales son aquellos que se dedican a la productividad de bienes a través de operaciones materiales o intelectuales, de hecho son actividades industriales que se ejercitan por personas físicas o morales, denominándose éstos como empresarios o empresas.

Los tres factores fundamentales que intervienen en una actividad industrial son:

- a) La naturaleza;
- b) El trabajo; y
- c) El capital.

De esos tres elementos básicos, el significado y relación de los dos últimos varían de acuerdo a cada momento histórico en que den, ya que están sujetos a la tendencia política y sociales imperantes, las cuales en la actualidad pretenden establecer sistemas más adecuados a las necesidades sociales.

Las actividades industriales están representadas, por la figura de la industria, la cual requiere de destreza para hacer una cosa mediante operaciones materiales o intelectuales y colocarlas en el comercio.

La industria debe ser libre y dirigida, y no monopolizada ni prohibida, para lo cual es necesario la reglamentación de esta con la intervención de el legislador al crear disposiciones concretas o específicas.

Las actividades industriales son una actividad económica que debe preparar y elaborar artículos para la satisfacción de las necesidades humanas.

La industria puede clasificarse en pequeña industria, de oficio, de fábrica o mecánica, por su forma y en cuanto a la realización se puede clasificar, de transformación la que puede denominarse como artesana, doméstica, a domicilio, de manufactura o fábrica.

Es necesario para realizar una actividad industrial contar con un establecimiento, que será el lugar físico en donde se reúnan los medios naturales, personales y de dirección, al respecto es necesario aclarar que una empresa o persona moral puede tener varios establecimientos, por lo que el establecimiento en si o lugar físico no constituye una empresa.

En la actualidad la fábrica es la forma más usual de la industria moderna creando con ello la manufactura, que es la producción de objetos por medio del trabajo humano y el uso de la maquinaria.

#### C) PRESTADORES DE SERVICIOS.

El Código Civil para el Distrito Federal en su Título Décimo de la Segunda Parte, prevee a los prestadores de servicios, sin embargo es necesario aclarar que en materia civil la normatividad puede tener el carácter del local, porque son normas que pueden ser expedidas por las legislaturas de cada Estado, es decir, que cada entidad federativa puede expedir normas en materia civil, aspecto que es contrario con el artículo primero de la ley al considerar las normas contenidas en la misma como federales.

Las facultades del Congreso de la Unión son muy amplias y si a eso le agregamos el dócil o suave actuar de los gobiernos locales de cada entidad federativa,

podemos encontrar contradicciones entre una ley local en materia civil y una federal como puede ser la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que debe de respetarse en todo momento el carácter de su naturaleza civil de la prestación de servicios y en consecuencia la competencia de cada estado.

Ahora bien el Código Civil para el Distrito Federal establece como contrato de prestación de servicios, el servicio doméstico, el servicio por jornal, servicio precio alzado (en el que el operario solo pone su trabajo) y contrato de aprendizaje, servicios profesionales de obras a precio alzado, porteadores y alquiladores, y contratos de hospedaje.

La PROFECO atiende principalmente quejas respecto a prestadores de servicios que han realizado un servicio en el que no existe un contrato por escrito que de formalidad a dicho acto jurídico, si no que, toma como base lo expresado por los consumidores, además las figuras de prestadores de servicios contempladas en el Código civil no son totalmente aplicables en el actuar de la PROFECO.

Del artículo 39 al 45 de la ley contiene el capítulo quinto en el cual únicamente habla de servicios de reparación, acondicionamiento, limpieza o cualquier otro similar por lo que si atendemos a dichos ordenamientos únicamente deberán de ser procedentes las quejas presentadas en la PROFECO cuando se trate de estos aspectos y no tratar de aplicar disposi-

ciones generales a los casos concretos.

C) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANOS DEL ESTADO.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) menciona en su artículo 1º tercer párrafo, que los organismos descentralizados y las empresa de participación estatal forman parte de la administración pública paraestatal, LOAPF menciona también en su artículo 3 que "el poder Ejecutivo se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal.

I.- Organismos descentralizados

II.- Empresa de participación estatal, ..."

El artículo 45 de la LOAPF menciona "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".

En tanto el artículo 46 de la LOAPF nos dice que "son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguro y fianza....".

"Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participan en razón de su cargo o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones preponderantes".

Por lo que se refiere al servicio público de banca y crédito establecido en las fracciones I y II artículo 45 de LOAPF queda exento de la aplicación de la Ley Federal de Protección según lo establece el artículo 40 de dicha ley, sin embargo creemos que el artículo 40 debe ser derogado o modificado, ya que nuevamente el servicio de la banca esta pasando a manos de particulares.

Se entiende por Organos del Estado "... los entes sociales con estructura jurídica y competencia

determinada, a los que se les confía la ejecución de la actividad estatal."

" Los órganos del Estado son los encargados de las funciones estatales, a través de ellos se manifiesta la voluntad Estatal. Los entes colectivos para expresar voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquellos. Dichos órganos de representación y administración varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades. De acuerdo con la ciencia política y el derecho constitucional en el Estado soberano los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango son los llamados poderes ejecutivo, legislativo y judicial: a funciones diversas corresponden órganos distintos ..." (11)

Las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos descentralizados y los órganos del estado esta obligado al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuando estos desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores, y si estos realizan actividades distintas de las señaladas no será competente PROFECO, sin embargo creemos que será la Procuraduría Social la que tratará de resolver posibles diferentes que se presentaren

(11) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO VI. PAG. 33.

con un sistema conciliatorio muy parecido al que se lleva en el PROFECO.

3) NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPE-

CO.

A) DATOS INTEGRANTES DE SU NATURA-

LEZA.

El artículo 57 de la ley nos dice "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".

La Procuraduría Federal del Consumidor o la PROFECO en un instrumento de defensa y al servicio del consumidor, en ejercicio de atribuciones que deben guardar relación con el Derecho Social.

Con datos integrantes de su naturaleza jurídica de este organismo encontramos que es:

- A) Organismo descentralizado;
- B) De servicio social;
- C) Con funciones de autoridad;
- D) Con personalidad jurídica;
- E) Con patrimonio propio.

La posible justificación como organismo descentralizado sería tener una función administrativa de carácter especializado, y al considerarlo el artículo 57 de la ley como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios pasa por alto que tales características son impropias de una autoridad que forma parte de la administración pública, ya que por el solo hecho de pertenecer la misma, goza de la personalidad del estado, sin necesidad de contar con ninguna otra personalidad como la que le atribuye el artículo 57 citado, por ende, el patrimonio propio con que cuenta, depende de las asignaciones que el gobierno federal le otorga a través de las partidas correspondientes.

La PROFECO en el artículo 59 fracciones I y VII de la ley le atribuye la representación "... de los intereses de la población consumidora...", "la denuncia de las practicas monopolicas", además se le atribuyen funciones procesales al actuar como conciliador entre consumidores y proveedores mediante reglas de un procedimiento conciliatorio o reglas de arbitraje, en consecuencia en su actuar puede dictar medidas de apremio y auxiliarse de la fuerza pública, en base a todo lo anterior, no se puede considerar que dichas atribuciones son características de un órganos descentralizado, si no de un organismo centralizado de la administración pública federal.

En cuanto a la parte final del

artículo 57 de la ley creemos, que la PROFECO si ha protegido los derechos e interés de una población consumidora mexicana, y excepcionalmente extranjeros, sin embargo pensamos que las personas que ejercitan las funciones a través de las facultades expresamente contempladas por la PROFECO lo hacen de una manera abusiva y excesiva, toda vez que su actuar debe de estar apegado a un fundamento legal, por otro lado la promoción de los derechos de los consumidores a que se refiere el artículo en análisis, no ha sido debidamente aplicado o explotado, ya que no se cuenta con promociones o actuaciones específicas por parte de la PROFECO que proteja los derechos de los consumidores fuera de las oficinas administrativas ésta.

En relación a que la PROFECO cuenta con funciones de autoridad, en primer lugar la ley en ningún momento señala que se debe de entender como autoridad, y aún más tampoco señala que son funciones de autoridad, toda vez que la ley únicamente señala que son atribuciones de la PROFECO las señaladas en el artículo 59 de la ley.

#### B) DOMICILIO.

El artículo 58 de la ley establece que el domicilio de la PROFECO será la Ciudad de México, y que se establecerán Delegaciones de la PROFECO en todos y cada uno de los Estados de la República, así como en aquellos lugares donde resulte necesario el establecimiento de una Delegación, tal

ordenamiento contiene la finalidad de llevar la protección al consumidor en toda la República Mexicana.

En la realidad casi en todos los Estados de la República, así como en municipios de mayor población, existen delegaciones que se les denomina Delegaciones Federales y en el Distrito Federal también existen Delegaciones de la PROFECO que se les denomina Delegaciones Metropolitanas, que en su mayoría se les denomina de acuerdo a la Delegación Política en que esta suscrita, por ejemplo: la Delegación Metropolitana de la PROFECO Gustavo A. Madero se encuentra en la suscripción territorial de la Delegación Política Gustavo A. Madero.

Lamentablemente en ocasiones la jurisdicción de las Delegaciones Federales o Delegaciones Metropolitanas no se encuentran bien determinadas, ni en la propia ley existen un ordenamiento que determine la jurisdicción de éstas, ocasionando perjuicio al proveedor demandado, ya que si se atiende a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se deberá de notificar en el domicilio del demandado y será competente el Tribunal de dicho domicilio, por ejemplo: si la Delegación de Acapulco de la PROFECO conoce de una queja respecto de un bien adquirido en Acapulco que presente defectos de fabricación, se notifica de la queja al proveedor al domicilio de éste, y si es en el Distrito Federal debiera de ser competente algunas de las Delegaciones Metropolitanas en el Distrito Federal o bien la PROFECO a través de sus oficinas centrales y no la

Delegación Federal de Acapulco.

Ayudarán a la PROFECO en sus funciones, toda clase de autoridades Federales, Estatales y Municipales, así como las organizaciones de consumidores, según lo disponga el reglamento respectivo, lamentablemente se dá un gran vacío en la ley en cuanto a esa forma de ayuda que se establece en el artículo de análisis, debido a que no existe el reglamento a que hace referencia.

#### C) ATRIBUCIONES.

Al hablar de las atribuciones de la PROFECO, estamos partiendo en esencia de una función administrativa establecida en la ley, dando cumplimiento con ello al principio de legalidad que establece nuestra carta magna.

Es de suma importancia el examen del artículo 59 por contener las atribuciones que el Congreso de la Unión otorgó a la PROFECO, dentro de las cuales no existe expresamente facultades de represión, sin embargo se puede considerar que dentro de su actuar de la PROFECO frente a los consumidores esta represión si existe al abusar de dichas facultades como por ejemplo en relación al artículo 65 de la ley, de manera sutil si reprime la PROFECO al requerir a los proveedores una cantidad considerable de documentos y si no cumplen los multa.

Las atribuciones de la PROFECO al igual que en el caso de las atribuciones del estado en general, se refieren a una actividad estatal, con funciones administrativas, las cuales deben de estar sujetas a una disposición jurídica preestablecida, como requisito indispensable de principio de legalidad de todo acto de autoridad.

Corresponde a proveedores y consumidores luchar por una adecuada aplicación de la ley, en beneficio de los derechos contenidos en la misma, así como de los procedimientos que regulen el accionar o actuar de la PROFECO, en atención a las facultades expresamente establecidas en la ley, lo que en un momento dado dar origen a una correcta y amigable solución a las posibles diferencias que pudieran existir.

En la fracción VIII inciso a), b) y d) del artículo 59 de la ley, se establece el procedimiento conciliatorio y su forma de terminación, aspecto que comentaremos más ampliamente en el capítulo segundo de este trabajo, sobre las demás fracciones del referido artículo, me permito hacer los siguientes comentarios:

FRACCION I.- La PROFECO representará los intereses de los consumidores frente a toda clase de autoridades administrativas.

FRACCION II.- Se amplía la atribución de

la PROFECO contenida en la fracción I, para representar los intereses de los consumidores ahora ante entidades u organismos públicos y privados.

FRACCION III.- Además de las atribuciones establecidas en las fracciones primera y segunda, la PROFECO podrá representar a los consumidores ante los tribunales, siempre y cuando la queja o asunto pueda trascender en el interés de la colectividad.

FRACCION V.- La PROFECO proporcionará asesoría gratuita a los consumidores, pero lamentablemente en áreas como recepción de quejas, esta orientación o asesoría llega a ser una verdadera desorientación, por ejemplo, si un artículo eléctrico cuenta con una garantía se debe de estar a la misma según lo establece el artículo 33 y 34 de la ley, pero se le informa al consumidor que el artículo debe de ser cambiado aspecto que es contrario a lo expresamente establecido en la ley.

FRACCION VI.- A este respecto anteriormente la inspección y vigilancia se realizaba indistintamente por SECOFI y la PROFECO, sin embargo al desaparecer la Dirección General de Inspección y Vigilancia de SECOFI, PROFECO es el organismo encargado de realizar esta atribución, pero el personal adscrito a la misma no cuenta con la preparación adecuada para la realización en términos legales de una correcta inspección y vigilancia al proveedor, dando lugar a actos de soborno.

FRACCION VII.- Creemos que es una atribución que jamás ha sido ejercida por la PROFECO, a pesar de su clara notoriedad como podría ser el aspecto de autofinanciamiento o teléfonos.

FRACCION VIII.- El inciso c) de esta fracción establece que si el proveedor y consumidor no llegaran a una conciliación, la PROFECO los invitará para que de común acuerdo designen arbitro a la misma PROFECO, sea de amigable composición o en estricto derecho, al respecto consideramos que es ilegal considerar designar a la PROFECO como arbitro en cualquiera de sus dos características que señala esta fracción, ya que si en una primera fase denominada conciliatoria la PROFECO actúa como conciliador no se le puede considerar después como un arbitro, si ya conoció la esencia de la queja o posibles fallas de las mismas que utilizara necesariamente para velar por los intereses de los consumidores, por otro lado en su segundo párrafo de este inciso menciona "... en amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje..." suponiendo sin conceder que el proveedor y consumidor aceptaran someterse al arbitraje, en este no debe de observarse ninguna regla de derecho por tratarse de conductas de buena fe, en cambio cuando las partes expresamente señalan o acuerdan que la PROFECO actúe como un arbitro en estricto derecho, se constituye un procedimiento muy parecido a un juicio promovido ante tribunales, por lo que no debería de ser competente la PROFECO toda vez que no se le puede considerar como un tribunal.

Inciso E). Este inciso otorga naturaleza ejecutiva a los convenios celebrados ante la PROFECO y laudos dictados por la misma, que podrá promoverse ante tribunales competentes.

Inciso F). Menciona que el plazo para presentar una reclamación estará previsto en la ley, pero sin embargo la ley no establece en forma expresa los plazos para presentar una reclamación por lo que debe tomarse el plazo de seis meses que establece el propio inciso, por otro lado en cuanto a garantías de productos se estará a lo dispuesto por la misma y tratándose de bienes inmuebles será de un año.

Inciso G). Este aspecto se refiere cuando la PROFECO actúa cuando existe alguna reclamación en materia de arrendamiento principalmente.

Inciso H). Este inciso en la práctica resulta inoperante cuando existen antecedentes de juicios ejecutivos, es decir, a pesar que exista una queja contra el titular de un documento ejecutivo este puede ejercer el derecho contenido en el mismo ante tribunales, por otro lado si no se puede ejercitar otra vía puede ser en perjuicio del consumidor.

Inciso I). A pesar de que se concede al consumidor y proveedor poder designar peritos en las actua-

ciones la PROFECO señala perito en forma unilateral y lo que el mismo señale se considera como verdad absoluta que no puede revatirse por otro perito que pudieran presentar las partes.

Fracciones IX, X, XI y XII.- Establecen atribuciones no son ejercidas por la PROFECO.

Fracción XII.- Los contratos aprobados por PROFECO serán inscritos en el Registro Público de Contratos de Adhesión, sin embargo el desorbitado concepto de contratos de adhesión establecido en el artículo 63 de la ley considera como tales hasta las más insignificantes operaciones o documentos, como instructivos, pedidos, notas de remisión, etc., y si existiera modificación a alguno de estos también deberá solicitar aprobación de esa modificación.

Fracción XIV.- Esta fracción esta siendo grandemente difundida en los medios publicitarios pero se puede considerar que esta facultad será realizada por el Instituto Nacional del Consumidor, según lo establecido por el artículo 68 inciso A) de la ley, en cuando considerar la asesoría como la capacitación al consumidor en el conocimiento y ejercicios de sus derechos.

Fracción XV.- Se puede considerar que se faculta a la PROFECO para su función principal que es velar por los intereses de los consumidores.

## CAPITULO SEGUNDO

### PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

1.- AUDIENCIAS DE RENDICION DE INFORME, CONCILIACION, CUMPLIMIENTO DE CONVENIO, PRUEBAS Y ALEGATOS.

a) AUDIENCIAS DE CONCILIACION.

Como ya se comentó tiene especial importancia el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que el mismo contiene las atribuciones que le fueron otorgadas a la Procuraduría Federal del Consumidor, las cuales contienen en las fracciones primera, segunda y tercera las funciones básicas de representación de derechos de los consumidores y en las fracciones cuarta, quinta, sexta y séptima las de estudio, asesoría y denuncias, siendo que la fracción octava de dicho artículo la que establece los procedimientos por los cuales se pretenderá dar satisfacción a los derechos de los consumidores.

Hablaremos primeramente de la audiencia de conciliación, ya que las demás audiencias no están contempladas en la ley y por lo tanto a pesar que estas se celebran se deben considerar ilegales. La audiencia de conciliación se encuentra contenida en el inciso b) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley, de donde por su importancia nos permitimos transcribir "b) De no haber quedado satisfecha la reclamación del consumidor se citará a éste y al proveedor a una audiencia de conciliación, de la cual se levanta acta, sea cual fuere el resultado de la misma. Si hubiere conciliación y el proveedor queda obligado a alguna prestación se estará a lo dispuesto por el inciso e) de esta fracción. De no haber concurrido el consumidor a la audiencia de conciliación se le tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la propia Procuraduría por los mismos hechos y respecto del mismo proveedor, sin perjuicio de hacer valer sus derechos en otra vía, salvo que justifiquen dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de inasistencia, en cuyo caso se citará de nueva cuenta por una sola vez a otra audiencia de conciliación".

Antes de entrar propiamente a la audiencia de conciliación establecida en el inciso b) de la fracción octava del artículo 59 es necesario dar algunos conceptos acerca de lo que se entiende por audiencia y conciliación:

"Audiencia proviene del latín Audientia que significa el acto por parte de los soberanos o autoridades de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa (12); "otro concepto de audiencia es el que se entiende que es un sentido procesal, complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las prestaciones formuladas por las partes o por el ministerio público en su caso" (13), de forma general se puede considerar en base a los conceptos antes señalados que la audiencia es una garantía y en la Constitución Mexicana vigente la garantía de audiencia se encuentra regulada conforme al artículo 14 en su segundo párrafo, dicha garantía se considera como una garantía de seguridad pública, ya que impone a las autoridades la obligación frente al particular de evaluar todos sus actos conforme a las exigencias del derecho.

Por lo que se refiere al concepto de conciliación podemos decir "que es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es así mismo el acto por el cual las

(12) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO I PAG. 228.

(13) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 112.

partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas (14), otro concepto de conciliación menciona que es "acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de interés con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites, que en otro caso serian precios para concluirlo)... "(15).

El inciso b) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor es el fundamento legal con que cuenta la PROFECO para citar al proveedor y al consumidor a una audiencia la cual se nombrará audiencia de conciliación, ésta es requerida por personal adscrito a la PROFECO que se les denomina conciliadores, mismos que debieran de invitar a las partes a llegar a una amigable conciliación, sin embargo en abuso de sus atribuciones la PROFECO a través de estas personas requiere en la mayoría de casos a los proveedores de determinados documentos (cuando éstos no atienden a las exigencias que le son requeridas), por lo que muchas de las veces no se puede dar un acuerdo entre las partes en conflicto, sin embargo la propia ley establece que sea cual fuere el resultado de la audiencia de conciliación se deberá de levantar un acta, en la que consta la dependencia o dirección que conoce de

(14) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO II PAG. 186.

(15) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 170.

la queja, número de expediente en que se actúa, las partes que intervienen, lugar y hora donde se celebra, fundamento, director de área, nombre del conciliador, nombre del representante de la proveedora y documento con que acredita su personalidad, con que documento se identifica, nombre del consumidor y documento con que se identifica, uso de la palabra de la parte proveedora y el uso de la palabra a la parte consumidora y por último acuerdo y funcionarios que actúan.

Por lo que se refiere a los elementos que contiene el documento en donde se anota una audiencia de conciliación, es importante mencionar que cuando el proveedor es una persona moral deberá de acreditar su personalidad en los términos de un testimonio notarial, del cual se anotarán los datos en la audiencia de conciliación, creemos que debido a la sobrecarga de trabajo los conciliadores no hacen una revisión adecuada de dicho instrumento toda vez que en ocasiones únicamente ven la carátula y no revisan el contenido del mismo como debieran, así mismo, no hacen constar si el documento que se exhibe es original, copia certificada o copia simple.

Al conceder el uso de la palabra los conciliadores siempre o en su mayoría de veces le conceden primero al proveedor dicha facultad, para que acto continuo el consumidor manifieste lo que a su derecho convenga, sin embargo, las manifestaciones que hace el consumidor las realiza propiamente

te el conciliador actuante, mismo que se basa para hacer sus manifestaciones en lo previamente expuesto por la parte proveedora, ésto en la ley no cuenta con fundamento alguno, aún más si se trata de una audiencia de conciliación, se le debiera de dar nuevamente el uso de la palabra a las partes que intervienen en la audiencia para manifestar lo que a su derecho convenga, sin embargo lamentablemente al proveedor en la mayoría de veces no se le permite nuevamente el uso de la palabra y en base a las manifestaciones hechas por las partes la PROFECO dictará el acuerdo respectivo.

#### B) AUDIENCIA DE RENDICION DE INFORME Y CUMPLIMIENTO DE CONVENIO.

En el inciso a) de la fracción VIII del artículo 59 se menciona que la PROFECO requerirá de un informe al proveedor por escrito sobre los hechos de la reclamación para que éste lo presente en un plazo de cinco días hábiles, creemos que el plazo cuenta a partir de la fecha de notificación, ya que no se estipula desde que momento empezará a correr el término.

La ley no señala que sea necesario que el proveedor acuda a una audiencia de rendición de informe, sin embargo en la práctica la fecha que se señala en la queja para comparecer también cita al proveedor para que rinda el informe.

A este respecto es necesario destacar, que la ley solo establece cinco días hábiles para presentar un informe y por lo tanto a pesar de que la queja que contiene la reclamación de la parte consumidora señale otra fecha posterior a los cinco días para que se comparezca y se rinda informe es ilegal, ya que solo basta que el proveedor rinda su informe por escrito respecto de los hechos de la queja, lo cual podrá hacerse por oficialía de partes y con esto se estará dando cumplimiento al requerimiento de que fue objeto el proveedor y así mismo se adecúa a lo expresamente establecido por la Ley.

En la segunda parte del inciso a) de la fracción VIII del artículo 59 se establece, que si el proveedor está dispuesto a satisfacer las reclamaciones previa comprobación del consumidor se dará por concluido el caso, al respecto lamentablemente en la mayoría de los casos el proveedor conoce de la reclamación cuando es notificado de la queja por lo que únicamente rinde su informe en el que esta de acuerdo en satisfacer la reclamación cuando esta proceda, sin embargo según la ley debe existir un medio de comprobación de satisfacción al consumidor, por lo que no se dará por concluido el caso sino existe este y se aplicará el inciso b) de la fracción y artículo que analiza que toda vez que no se determina en que consiste ese medio de comprobación.

Sobre del mismo inciso a) cabe destacar que la PROFECO recibirá sólo las quejas "que procedan" al respecto se esta prejuzgando sobre una posible reclamación toda vez que siendo la tarea de la Procuraduría la de proteger los derechos de los consumidores no puede limitarse al señalar las que procedan, ya que esos limitantes están señalados expresamente en la ley, sin embargo en la práctica se reciben quejas que no proceden violando con ello el inciso en análisis por lo tanto resulta ilegal cualquier requerimiento que se le haga a un proveedor cuando la queja no proceda, por ejemplo cuando un consumidor ha adquirido un aparato electrodoméstico y el mismo tuviere defectos de fabricación se estará a lo dispuesto a su garantía en la que la mayoría de los casos es de un año, y si dicho aparato se descompone vencida la garantía no debería de proceder la queja sin embargo se levanta la queja y se le reclama al proveedor para que cumpla con la garantía.

La segunda parte del inciso b) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que "si hubiere conciliación y el proveedor queda obligado a alguna prestación se estará a lo dispuesto del inciso e) de esta fracción", como se puede apreciar se menciona como único obligado a la parte proveedora en caso de conciliación, esa conciliación o la manifestación de las partes que comparecen en la Audiencia de conciliación se le denomina Convenio mismo que es dictado en la mayoría de las veces por el concii-

liador actuante, para mayor claridad es necesario mencionar el concepto convenio, de donde proviene de la palabra del "latin conveniere de convenir que significa ser de un mismo parecer ajuste o concierto entre dos o más personas (16), el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1792, menciona que convenio "es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones", es pues un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones, la segunda parte del inciso b) de la fracción VIII del artículo 59 menciona que el convenio que firman las partes que comparecen en la Audiencia de conciliación estará a lo dispuesto por el inciso e) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley, por lo que debido a su importancia me permito transcribir:

"e) los reconocimientos de los consumidores y de los proveedores de obligaciones a su cargo, y los ofrecimientos para cumplirlas que consten por escrito y sean aceptados por su contraparte formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Tales reconocimientos y los lauros que dicte la mencionada Procuraduría traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los Tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado".

(16) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO II PAG. 325.

Sobre este inciso e) es necesario destacar los siguientes comentarios:

a) Aproximadamente el 95% de las quejas que se presentan en la Procuraduría Federal del Consumidor son de una cuantía pequeña lo que trae aparejado que los consumidores que la presentan no sean de recursos y por ende no cuentan con la facilidad para pagar un abogado que pueda seguir el trámite o procedimiento ante los tribunales, aún más, la sola presentación de la queja puede presuponer que el consumidor pretenda que sea resuelto su problema con rapidez y sin costo alguno por lo que puede considerarse que la disposición en análisis se ejercitan en pocas ocasiones ante los tribunales.

b) El Código Procesal Civil para el Distrito Federal reformó los artículos 444, 500 y 504 para dar lugar al concepto de ejecución que establecen la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin embargo en los estados de la República no se han dado dichos cambios en tal efecto solo puede aplicarse la vía ejecutiva en el Distrito Federal ocasionando una desvirtuación de la ley en cuanto a su artículo I, ya que tiene una competencia de carácter Federal.

c) Ante el concepto de ejecutivo la mayoría de los proveedores no aceptarán realizar convenios, ya sea en la rendición de su informe ni en la audiencia de conciliación afectando con ello el

aspecto conciliatorio, sin embargo los proveedores cuando obran de buena fe y la queja es procedente a pesar de que no celebran convenio con la parte consumidora pretenden dar satisfacción a la queja sin la intervención directa de la Procuraduría Federal del Consumidor, sin embargo no hay que olvidar que para que el proveedor conociera de la queja fue necesario la notificación de la misma por la autoridad que la recibió.

d) En líneas anteriores se mencionó que en el inciso b) de la fracción y artículo citados únicamente se establece como obligado a los proveedores, sin embargo de la lectura del inciso e) en análisis se desprenden que también los consumidores quedan obligados "ejecutivamente", lo que transtorna la tarea de protección al consumidor orientada sólo a la protección de los mismos y lo que da pie a un peligroso fundamento en el que se puede sustentarse algún proveedor ventajoso para capitalizar algún error en las manifestaciones al momento de la celebración del convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

e) Los conciliadores actuantes de la Procuraduría Federal del Consumidor muchas de las veces resultan ser experimentados, sin embargo en ocasiones por los constantes cambios administrativos algunos conciliadores que empiezan en sus funciones no cuentan con una preparación o experiencia adecuada para la redacción de convenios técnicamente correctos, ni tampoco los elementos del Código Civil requiere para dar el carácter a un documento de título ejecutivo, como podrían ser la:

Legitimación de los de crédito, que es "la que los títulos de crédito otorgan a su tenedor el derecho de exigir las prestaciones en ellos consignadas. La posesión y presentación del Título de crédito legitima a su tenedor lo faculta para ejercitar el derecho y exigir la prestación "La primera función que cumple el título emitido era de servir de medio exclusivo de legitimación para el ejercicio del derecho en él consignado..." Por legitimación o investidura formal... se entiende el poder de ejercitar un derecho independientemente de ser un titular. Así pues la función de la legitimación de los títulos de crédito no consiste en probar que el beneficiario o detentador es titular del derecho en el documento, sino en atribuir a éste el poder de hacer valer" (Salandra Curso de Derecho Mercantil). (17)

f) La Procuraduría Federal del Consumidor lamentablemente debido a la falta de técnica jurídica al momento de la elaboración de los convenios celebrados ante ella no puede dar cumplimiento a los convenios por lo que tendrá que ser promovida la vía ejecutiva por el proveedor o consumidor.

Por último quisiera destacar que como ya se ha mencionado en el presente capítulo la PROFECO solo está facultada para solicitar un informe al proveedor y citar a las partes a una Audiencia de conciliación, sin embargo si las partes que comparecen celebran convenio en muchas de las ocasiones (17) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 334.

nes citan nuevamente a las partes para que comparezcan a una ilegal audiencia de cumplimiento de convenio en donde se requiere a la parte proveedora con fundamento en el artículo 65 exhiba documento que acredite haber dado cumplimiento al convenio que celebró, al respecto como ilegal es citar a la audiencia también es por consecuencia ilegal al requerimiento.

#### C) REQUERIMIENTOS DE PRUEBAS Y ALEGATOS.

Por lo que se refiere al tema del presente inciso, se refiere al procedimiento conciliatorio únicamente y se podrá dar en la audiencia de conciliación, por lo que las otras funciones en la que la PROFECO actúa como sería en un juicio arbitral ya sea de estricto derecho o de amigable componedor no entran propiamente estos conceptos.

La última fase del proceso conciliatorio que da fin al mismo lo señala el inciso d) de la fracción VIII del artículo 59 de la ley de la materia que a la letra dice:

"d) Si no hubo conciliación ni compromiso arbitral o el proveedor no asistió a la audiencia a que se refiere el inciso b) pero sí el consumidor. La Procuraduría analizará los hechos motivo de la reclamación para determinar si implican posible violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor. en el caso

de que se concluya respecto a la inexistencia de posible violación se dictará resolución, dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor, para que los ejerciten ante la jurisdicción ordinaria. De inferirse la existencia de una posible violación se dará a consumidor y proveedor un término de 10 días hábiles comunes a ambos para que rindan pruebas y formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá de 15 días hábiles comunes a ambos para que rindan pruebas y formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá de 15 días hábiles con base en las circunstancias, pruebas y otros elementos de juicio, determinará si existió o no la violación y dictará la resolución administrativa que proceda dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor, según sea el caso, para que los ejercite ante la jurisdicción ordinaria.

Si los hechos motivo de la reclamación consisten en infracción a artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor diversos de los mencionados en el artículo 87 de la misma, se harán del conocimiento de la autoridad competente.

En la primera parte del inciso d) se manifiesta que si no hubo conciliación ni compromiso arbitral o el proveedor no asistió a la audiencia de conciliación la Procuraduría analizará si existe posible violación a la ley de la materia a lo que si concluye que no existe violación dictará

resolución en donde se deja a salvo los derechos de las partes para que estos puedan ejercitarlos en la jurisdicción que procedan, y de inferirse una posible violación a la ley de la materia se dará a las partes un término de 10 días hábiles para determinar si existió o no violación a la ley de la materia y dictará la resolución administrativa que proceda dejando así mismo a salvo los derechos de las partes para que los ejerciten en la vía ordinaria, sin embargo la diferencia es que la PROFECO presupone que con base a los hechos motivo de la queja existan alguna violación el proveedor será acreedor a una sanción.

La PROFECO con fundamento en el inciso d) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley, de un 100% de quejas que conocen los conciliadores el 90% es enviada para que se determine una resolución administrativa ya que invariablemente si no hay conciliación o compromiso arbitral los conciliadores siempre presuponen que existe una violación a la ley, sin embargo dicho acto de autoridad carece de una adecuada fundamentación y motivación que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales toda vez que únicamente citan el artículo que se cree se esta violando, pero nunca motiva la razón de la aplicación del fundamento que cita. Si la ley menciona que la PROFECO analizará los hechos, esto consiste en que existirán personas especializadas para tal efecto y que cuenten con el tiempo necesario para ello aspecto que no acontece toda vez que la mayoría de veces en el mismo momento que se da por terminada la audiencia de conciliación se acuerda concederles a las partes en término de

10 días para que presenten pruebas y alegatos de donde el conciliador jamás a analizado de manera correcta o profunda la queja en que dicta el acuerdo respectivo, por lo que en todo caso debería de dejarse salvo los derechos ya que la resolución respectiva puede concluir una posible inexistencia de violación a los derechos de la ley de la materia, lo que dejaría a salvo el derecho de las partes para ejercitarlos en jurisdicción ordinaria.

Ahora bien solo se ha mencionado, la actuación que se notifica a las partes del término para presentar pruebas y alegatos en el acuerdo de audiencia de conciliación, sin embargo en algunas ocasiones sin que exista tampoco una adecuada motivación que requiere todo acto de autoridad la PROFE- CO notifica las partes que actúan en el expediente respectivo que cuentan con un plazo de 10 días hábiles para que presenten pruebas y alegatos en documento distinto, lamentablemente esa notificación es recibida por las partes hasta 15 ó 30 días hábiles después de haber concluido la audiencia de conciliación, por lo que el término de los 10 días empieza a correr a partir de la fecha de notificación, lo que ocasiona sin lugar a dudas un perjuicio a la parte consumidora toda vez que sigue sin disfrutar del bien o servicio de la manera convenida de acuerdo de las características del mismo, aún más la ley establece que una vez recibidas las pruebas y alegatos por las partes en un lapso que no excederá de 15 días hábiles determinará si existió violación o no, por lo que dictará la resolución respectiva, sin embargo nuevamente la parte consumidora se ve afectada en sus intereses

en cuanto que la PROFECO casi nunca emite una resolución administrativa (en la que hay presupuesto de violación a la ley) en el término establecido, sino que tarda hasta de 7 meses a un año para emitir la resolución que considere pertinente.

La resolución que emite la PROFECO con fundamento en el inciso d) fracción VIII del artículo 59 de la ley de la materia en su mayoría de veces únicamente menciona que efectivamente la parte proveedora ha violado algún artículo de la ley, por lo que la proveedora es acreedora a una sanción, sin embargo nuevamente se deja a salvo los derechos de las partes para que los ejerciten en la vía ordinaria, lo que es una actitud de PROFECO en perjuicio de la parte consumidora toda vez que durante el tiempo que la PROFECO no emita la resolución administrativa el consumidor no está en posibilidades de ejercitar otra acción por lo que se encuentra impedido de disfrutar del bien o servicio adquirido.

En cuanto a la resolución que pide pruebas y formular alegatos que deben de hacer las partes es necesario destacar, que ningún procedimiento contencioso se encuentra promovido, por lo que podría pensarse que tal aspecto puede afectar la conciliación, en un orden práctico podría ser recomendable para proveedor y consumidor hacer caso omiso del ofrecimiento de pruebas y en todo caso señalar el instrumental de actuaciones ya que se trata de un procedimiento conciliatorio y el consumidor no se le puede exigir el que conozca las diferentes

clases de pruebas que existen por no estarse ante un tribunal, aún más si ofreciere por otra parte alguna otra prueba ocasionaria que la PROFECO tuviera la oportunidad de señalar fecha para el desahogo de las mismas lo que traería que se alargara o demorara más la emisión de la resolución administrativa.

El procedimiento conciliatorio se ve alterado cuando la PROFECO como autoridad administrativa pretende descubrir violaciones la ley al solicitar se rindan pruebas y formulen alegatos las partes.

La PROFECO pretende subsanar la posible ignorancia para la rendición de pruebas y formular alegatos de los consumidores, proporcionándoles un formato o un machote para que únicamente llenado con los datos generales y ser firmado.

La rendición o clasificación de pruebas, así como la formulación de alegatos deben ser formuladas por un Abogado, ya que este es el profesionista que cuenta con los conocimientos necesarios para ello, esto sucede cuando el proveedor cuenta con los recursos necesarios para ello, pero sin embargo los proveedores pequeños o que no tienen recursos económicos para contratar los servicios de un Abogado, muchas de las veces no presentan las pruebas y alegatos, o bien lo realizan de una manera incorrecta, afectando por consecuencia sus derechos, y

en caso de que la resolución sea en contra del proveedor lo aprovecha la PROFECO para obligarlo a cumplir con los deseos del consumidor, pasando por alto en consecuencia el aspecto de igualdad de las partes.

En cuanto al ofrecimiento, recepción y desahogo de las pruebas no existe una disposición expresa, por tal motivo se puede pensar que este aspecto quedará totalmente al arbitrio de la PROFECO, lo que si es necesario es que exista disposición para tal fin o bien relacionarlo con el artículo 94 tercer párrafo que establece aplicación supletoria para ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los alegatos son los razonamientos que se elaboran para reforzar alguna pretensión o bien pretender convencer al juez o tribunal, estos alegatos pueden ser orales o escritos.

La ley no establece si los alegatos se presentaran en forma oral o escrita, sin embargo estos alegatos se presentan por escrito en la PROFECO.

Los razonamientos o argumentos que elaboran las partes para convencer a la PROFECO de sus pretensiones deben pormenorizar los hechos acontecidos y relacionarlos con los artículos de la ley por su beneficio.

Tanto las pruebas y alegatos que se presentan ante la PROFECO, deben de ser los elementos que tome en cuenta la misma, para determinar si existió violación o no a la ley y dictar la resolución administrativa en la que dejará a salvo los derechos de las partes.

La resolución administrativa dictada por la PROFECO efectivamente deja a salvo los derechos de las partes pero no se menciona de forma que tomo en cuenta las pruebas ofrecidas y los alegatos, quedando por tal motivo al libre arbitrio de la PROFECO la toma e ingerencia de los mismos para emitir la resolución.

## 2.- ARTICULO 65 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

### A) CONCEPTOS DE DATOS, INFORMES Y DOCUMENTOS.

Antes de entrar propiamente al análisis de los requerimientos que hace PROFECO con fundamento en el artículo 65 de la Ley de la materia es conveniente conceptuar algunos conceptos necesarios para una mayor claridad.

Por dato se entiende "antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de una cosa o para

deducir las consecuencias legítimas de un hecho" (18), también se entiende por dato "antecedente que permite llegar más fácilmente al conocimiento de una cosa ... (19).

"Informe u noticia que se da de un negocio o persona... exposición oral o escrito del Estado de una cuestión..."(20), otro concepto de informes es la "acción y efecto de informar o dictaminar ..."(21).

Por documento se entiende "representación material idónea para poner de manifiesto la existencia de un hecho o acto jurídico (acontecimiento de la vida independientemente de la voluntad humana, contrato, testamento, sentencia, etc.), susceptible de servir, en caso necesario un elemento probatorio"(22), otro concepto de documento así como su origen es el siguiente "del latín documentum dedocere, enseñar, hacer conocer. En sentido originario, algo que hace conocer, también la voz alemana urkunde (derivada de erkennen, reconocer) el significado literal viene a ser: toda cosa (algo) que hace conocer otra cosa (cosa). Por otro lado, documento es una cosa que enseña, (boceto) no que sirve para enseñar es decir, que tiene en sí la virtud de hacer conocer lo que contiene o presente".

(18) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, MADRID 1970, PAG. 421, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.

(19) GARCIA RAMON, PEQUEÑO LAROUSE ILUSTRADO, EDITORIAL LAROUSE, MEXICO 1990, PAG. 578.

(20) GARCIA RAMON, OP. CIT. PAG. 317.

(21) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, OP. CIT. PAG. 745.

(22) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 243.

"Lato sensu se considera documento todo medio de prueba dirigido a certificar la existencia de un hecho: un contrato, carta, fotografía. Estricto sensu, el vocablo se refiere a la prueba escrita, es decir el escrito, escritura, instrumento, con que se prueba, confirma, demuestra, o justifica una cosa o al menos se deduce con tal propósito..." (23).

#### B) REQUERIMIENTO DE DOCUMENTOS.

En primer lugar se entiende por requerimiento "la intimación que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa o para que manifieste su voluntad con relación a un asunto (Gómez de Liaño, diccionario de Derecho)" (24).

Una vez que se han manejado los conceptos que mayor relación guardan con el artículo 65 en estudio es también importante y necesario transcribir el mismo para empezar a analizar los requerimientos que se formulan en base a dicho artículo de donde

"ARTICULO 65.- Las autoridades, proveedores, consumidores, están obligados a proporcionar a la Procuraduría Federal del Consumidor en un plazo no mayor de

(23) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO III PAG. 342.

(24) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 428.

quince días o en la que la misma señale los datos e informes que solicite por escrito y que sean conducentes para el desempeño de su función".

La primera parte menciona que podrá requerirse los datos e informes a autoridades, proveedores y consumidores, sin embargo esta facultad de la PROFECO únicamente es ejercida parcialmente, ya que únicamente se les requiere a la parte proveedora y no a la autoridad ni a los consumidores, aspecto que si fuese bien utilizado sería de suma importancia para un buen arreglo conciliatorio, ya que por ejemplo se le podría requerir a una autoridad si existen listas de precios oficiales sobre un producto determinado o bien requerir a la consumidora que informe a por escrito a cerca de sus acciones o actitudes que haya tenido con el proveedor.

Las personas físicas o morales están obligadas a proporcionar los datos e informes que les solicite la PROFECO deberán de hacerlo en un plazo no mayor de 15 días o en que la misma señale, al respecto en primer lugar la ley no señala desde que momento empezarán a correr los 15 días ni tampoco señala el documento en que la PROFECO requerirá de esos datos e informes, en la práctica la PROFECO señala la fecha para dar cumplimiento al requerimiento, la audiencia de rendición de informe, audiencia de conciliación, o audiencia de cumplimiento de convenio, sin embargo como ya hemos visto la PROFECO únicamen-

te puede citar a una audiencia de conciliación por lo que si hace requerimiento en audiencia de rendición de informe o incumplimiento de convenio, éste requerimiento resulta ilegal toda vez que las audiencias referidas no encuentran fundamento para su existencia, a pesar de lo antes expuesto no hay que olvidar que la función fundamental de la PROFECO consiste en velar y salvaguardar el cumplimiento de la ley, por lo que es claro que debe de contar con la facultad que le permita allegarse de información necesaria para el cumplimiento de su cometido.

Ahora bien, la práctica de la PROFECO en cuanto al presente artículo es errada en su aplicación, porque lo utiliza para tratar de fundamentar ilegales y absurdos requerimientos formulados en las audiencias de conciliación, para obligar o forzar generalmente a los proveedores (también arrendatarios ahora en el D.F.) a exhibir toda clase de documentos existentes algunos e inexistentes otros lo que sirve de pretexto para tratar de que el proveedor satisfaga todas las peticiones de la parte consumidora o pretexto de multarlos por supuesto desacato a la autoridad.

La parte final del artículo 65 menciona que la PROFECO requerirá de datos e informes a las autoridades, proveedores y consumidores, sin embargo en la actuación de la PROFECO requiere de documentos a lo que no está expresamente facultada y si atendemos literalmente a lo establecido en la ley únicamente se habla de datos e informes y nunca se menciona documentos, por lo que atendiendo a los conceptos vertidos

anteriormente en este capítulo, lo que se entiende por datos e informes en relación con documentos son totalmente contradictorios, ya que en todo caso cualquiera de las partes obligadas que se les solicite datos o informes podrá hacerlo de la manera que considere pertinente siempre y cuando sea por escrito, ya que es el único requisito que establece la ley, sin embargo para llegar a una amigable conciliación podría darse el caso en que el requerimiento fuera formulado por escrito fuera de la junta de conciliación lo que traería en consecuencia que la parte que se le solicitara no se sintiera presionada para la exhibición del documento que le fue requerido, otro aspecto es que se requieren documentos que a veces son inexistentes como por ejemplo cuando se les requiere a un proveedor la lista de precios autorizada por la ley competente de su producto sin que este esté sujeto a control de precios.

De acuerdo al artículo 65 de la ley la PROFECO solicitará datos e informes que sean conducentes para el desempeño de su función, sobre este aspecto si atendemos en forma literal a la ley, no existe artículo que hable cual es la función de la PROFECO, por lo que sería recomendable que existiera una disposición expresa que mencionara la función de la PROFECO, sin embargo reiteramos que consideramos que de acuerdo a las atribuciones de la PROFECO la función de ésta es velar por el cumplimiento de la ley.

Si la función de la PROFECO es velar el cumplimiento de la ley, los requerimientos con fundamen-

to en el artículo 65, deben de ser relacionados entonces con el cumplimiento de la misma, por lo tanto se puede pensar que aquellos requerimientos que no están relacionados con la función de la PROFECO no pueden ser requeridos, sin embargo en la actuación de la PROFECO como ya se ha mencionado requiere de documentos al proveedor que no tienen nada que ver con la función del mismo, por lo que nuestro sentir en primer término sería que los mismos son ilegales y segundo que contra el acto que requiera dicho documento puede interponerse el recurso de revisión previsto en el artículo 91 de la ley.

El artículo que estamos analizando también establece que la PROFECO solicitará datos e informes y si atentamos a lo literalmente contiene el artículo, podemos pensar que se deben solicitar ambos en caso de ser necesarios para el desempeño de la función de la PROFECO.

Por otro lado el requerir de datos e informes debe de estar conforme a derecho y facilitará a la PROFECO la representación de los consumidores, y las gestiones ante otras autoridades, organismos públicos y privados.

La PROFECO no es un Tribunal con facultades para resolver problemas entre consumidores y proveedores, tampoco cuenta con personal versado en todas las materias y en todas las leyes y reglamentos, lo que ocasiona que en ocasiones haga de requerimientos inexistentes a los proveedores.

Dentro de las atribuciones de la PROFECO esta el de denunciar ante autoridades competentes los ataques realizados en contra de los derechos de los consumidores, así como velar por la correcta aplicación de la ley, y en lugar de encausar las denuncias se apropia de ellas para dar solución de todas las quejas recibidas, con un resultado poco favorable al tomar como forma de represión los requerimientos con fundamento en el artículo 65 de la ley.

La ley no le atribuye a la PROFECO funciones de represión y en cambio, si le encomiendan hacer una única gestión conciliatoria, la cual se ve alterada cuando se hacen requerimientos absurdos, con los que se pretende doblegar la voluntad de las partes, las que en ocasiones sabiendo que la multa es improcedente, ve el tiempo, gastos y molestias de una posible impugnación, acaba por celebrar un convenio injusto.

Un aspecto que trataremos muy ligeramente es el de inspección y vigilancia en donde tiene aplicación también el artículo 65, de donde los servicios de inspección y vigilancia que realiza PROFECO en esfera de su competencia, para velar por la aplicación y cumplimiento de su ley reglamentaria requiere para un adecuado servicio inspección de vigilancia requiera de informes y la presentación de documentos a los visitados, estas atribuciones se realizan cuando ins-

pectores adscritos a la PROFECO visitan a proveedores en donde constatarán que los mismos que los primeros no estén violando disposiciones de la ley de la materia, por lo que en este caso la ley sí los faculta expresamente requerir al visitado de informes y exhibición de documentos que le son solicitados en el momento de la vista.

Los requerimientos con fundamento en el artículo 65 de la ley son actos de autoridad que deben de estar debidamente fundado y motivo según lo establecen los artículos 14 y 16 constituciones. Por su parte la PROFECO pretende fundamentar o requerir documentos con fundamento en el artículo 65 a lo que todavía como requisito constitucional es necesario motivar su acto, ya que jamás menciona las circunstancias específicas de cada caso concreto y adecuar su conducta al fundamento que pretende invocar, por lo que en el siguiente capítulo del presente trabajo analizaremos los conceptos de fundamentación en relación con el artículo 65 de la ley.

## CAPITULO TERCERO

### MULTAS IMPUESTAS POR PROFECO CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 65 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA

#### 1.- CONCEPTOS

##### A) MULTAS.

Antes de empezar a relacionar los conceptos de multa, fundamentación y motivación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de PROFECO es necesario citar los conceptos de estos, ya que como se mencionó en capítulo anterior se pueda pensar que existe un abuso en la aplicación del artículo 65 sin que exista una debida motivación para su aplicación, requisito indispensable que requiere todo acto de autoridad, según lo establecen los artículo 14 y 16 Constitucionales.

El Estado en uso de su soberanía expide leyes que deben de regir en el país, si no se cumplen con las mismas, el infractor será castigado con la pena que existe para caso de violación.

El castigo forma parte esencial de la ley, ya que obliga a obedecer, con este aspecto se vuelven normas jurídicas, de lo contrario serian solo reglas de observancia voluntaria y nadie sufrirá consecuencias jurídicas por su incumplimiento.

La aplicación de cualquier sanción requiere de un fundamento preciso, ya que es una carga para el afectado, existen varias sanciones que pueden aplicarse a una persona física o moral, pero para el presente estudio solo comentaremos la que se refiere a la multa.

Se entiende por MULTA "Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contraversión legal, en beneficio del Estado de cualquier otra entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla".

"En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena, y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual incumplimiento..." (25), multa proviene " <del Latin Multa> Pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad en dinero". (26).

(25) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 255.

(26) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. TOMO VI, PAG. 217.

Las sanciones denominadas multas, impuestas por autoridades administrativas como la PROPECO no tienen en un principio carácter fiscal, ya que para que esto suceda es indispensable que las exija una autoridad competente para ello, como podrian ser las autoridades ejecutora o recaudadora, es decir, que la multa puede constituir propiamente un crédito fiscal, cuando se adecúa a las disposiciones de las Leyes Tributarias, por consecuencia el deudor sea persona física o moral debe de pagar la multa al fisco cuando le es requerida o suspender el requerimiento respectivo.

La garantía que establece el artículo 21 Constitucional consiste, en que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones o las leyes y reglamentos, también se establece en su segundo párrafo que debe tomarse en cuenta para imponer una multa, que si el infractor fuese obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor del impuesto de su salario de un día.

El artículo 22 Constitucional, en su primer párrafo, prohíbe las multas excesivas.

#### B) MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.

Por lo que se refiere a fundamentación y motivación, el artículo 14 Constitucional menciona en su segundo párrafo "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante

juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", en tanto que el artículo 16 Constitucional en su primer parte menciona que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente, que funde y motiva la causa legal del procedimiento...".

El Lic. Gabino Fraga menciona que "El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de derecho previsto por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

"Intimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable".

"Tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de seguridad personal y real..., la ley Constitucional los exige cuando el acto agravia a los particulares". (27)

(27) FRAGA GABINO. EDITORIAL PORRUA. 1989. PAG. 270. DERECHO ADMINISTRATIVO.

El artículo 14 Constitucional consagra la garantía de que toda resolución de autoridad debe estar fundada en Ley, en tanto el artículo 16 del mismo ordenamiento, menciona que la autoridad funde y motive la causa legal de su procedimiento, por lo que podemos deducir que la autoridad tiene la obligación además del deber de expresar en su resolución para la afectación de los derechos de los particulares, un precepto que lo apoye, tiene obligación de exponer una razón o motivo de su determinación.

Para mayor claridad de los conceptos vertidos me permito citar las siguientes tesis de jurisprudencia y precedentes de la Suprema Corte de Justicia.

"902. FUNDAMENTACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión al precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. CXXXII, Pág. 49 A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo, 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 14, Pág. 37. A.R. 3713/69. Elías Chahín. 5 votos.  
Vol. 28. Pág. A.R. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y Coags. 5 votos.  
Vols. 97-102 Pág. 61 A.R. 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros acumulado. Unanimidad de 4 votos.  
Vols. 9797-102. Pág. 61 A.R. 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros 5 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el NUMERO 373, en el apéndice 1917-1985, TERCERA PARTE, Pág. 636".

"904 FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto".

Sexta Epoca, Tercera parte: Vol. CXXXII. Pág. 49, R.F. 530/65. Concretos Alta Resistencia, S.A. de C.V. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 115-120, Pág. 70 A.D. 1247/77. Afianzadora Mexicana, S.A. 5 votos.

Vols. 121-126, Pág. 55. A.D. 393/78. El Nuevo Mundo México, S.A. 5 votos.

Vols. 127-132, Pág. 51 A.R. 766/79. Comisario Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Municipio de la Huerta, Jal. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 139-144, Pág. 74. R.F. 81/80. Cereales Seleccionados, S.A. 5 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el NUMERO 153, en el Apéndice 1917-1985, OCTAVA PARTE, Pág. 248".

"1173. MOTIVACION, CONCEPTO DE La motivación exigida por el artículo Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Sexta Epoca Tercera Parte: Vols. LXXVI, Pág. 44. A.R. 4862/59, Pfizer de México, S.A. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 127-132, Pág. 59. A.R. 766/79, Comisario Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Mpio. de la Huerta, Jalisco, unanimidad de 4 votos.

Vols. 133-138, Pág. 73. A.R. 3459/78. Lorenzo Ponce de León Sotomayor y otra (acumulados). Unanimidad de 4 votos.

Vols. 151-156, Pág. 133. R.F. 6/81. Armando's Beach club, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 151-156, Pág. 133 A.D. 1278/80. Constructora Itza, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el NUMERO 191, en el Apéndice 1917-1985, OCTAVA PARTE, Pág. 312".

"FUNDAMENTACION DEL ACTO RECLAMADO, DEBE EFECTUARSE EN EL MOMENTO DE PRONUNCIARSE. Si el mandamiento que se impugna no se encuentra apoyado en ninguna disposición legal, resulta violatorio, en perjuicio del quejoso, de la garantía de legalidad que establece el artículo 16 constitucional, en atención a que debe ser el acto reclamado fundado y motivado al producirse, sin que su fundamentación y motivación puedan expresarse con posterioridad.

Séptima Época, Tercera Parte. Vols. 127-132, Pág. 51. A.R. 833/79 Luis García Ramos. Unanimidad de 4 votos.

"FUNDAMENTACION DEL ACTO RECLAMADO. Por fundar debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado; en consecuencia, una resolución reclamada no queda debidamente fundada si no contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho.

Por motivar debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, sin que pueda admitirse que pueda admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta: "por razones de interés público", ya que la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado.

Sexta Época, Tercera Parte: Vol. LII, Pág. 63. A.R. 2248/61. Puentes Internacionales, S.A. de C.V. 5 votos.

Séptima época Tercera Parte: Vol. 80, Pág. 36 R.F. 45/74. Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otros 5 votos".

C) MOTIVACION Y FUNDAMENTACION EN RELACION CON EL ARTICULO 65 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Una vez que ya se mencionó los conceptos de multa, fundamentación y motivación empezaremos a relacionarlo con las resoluciones que emite la PROFECO con fundamento en el artículo 65 de la Ley reglamentaria en donde impone multa.

La PROFECO acostumbra a solicitar a los proveedores y no a consumidores, bajo apercibimiento de elevadas multas, que exhiban documentos, pretendiendo fundar tal pretensión en el artículo 65 de la Ley, no aplicable al caso, ya que este solo habla de datos e informes.

La solicitud de documentos a los proveedores es contraria a los principios constitucionales que prohíben que persona alguna sea molestada en sus papeles, sin los requisitos de la ley, además es una ventaja indebida al obligar al proveedor a exhibir documentos y no al consumidor, ya que estos podrán constituir pruebas en un juicio que se ventile ante un verdadero Tribunal.

A pesar que también tiene obligación de proporcionar datos e informes por escrito las autoridades, esto no acontece en la práctica de las audiencias de conciliación, por ejemplo si es la SECOFI la autoridad autorizada para fijar las tasas máximas de intereses y los cargos máximos adicionales que puedan hacerse al consumidor de actos regulados por la Ley, sería lógico requerir a la SECOFI que exhiba por escrito que datos e informes de esos intereses, sin embargo sucede que se requiere al proveedor de un documento que acredite los intereses que autorizó SECOFI, sin que exista razonamiento para tal proceder.

La PROFECO en la ilegal audiencia de rendición de informe o en la audiencia de conciliación requie-

re generalmente a la parte proveedora de documentos con fundamento en el artículo 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y si estos no son exhibidos acuerda en el acta que se levanta o emite una resolución que comunica la imposición de la multa, y en cuyos términos menciona, el nombre del proveedor, y que no exhibió la documentación requerida conforme al artículo 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en acuerdo de fecha (fecha en que fue solicitada a la parte proveedora) no obstante haber sido notificado y apercibido legalmente, por desacato se le impuso una multa por la cantidad (generalmente 99 veces el salario mínimo) con fundamento en el artículo 66 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al respecto solo menciona que no exhibió la documentación, pero como ya se mencionó anteriormente el artículo 65 solo faculta a la PROFECO a requerir datos e informes y no documentos, por tal efecto el requerimiento de documentos carece de fundamentación, ya que no existe precepto legal que la faculta para ello.

Por otro lado el requerimiento así como la imposición de la multa por falta de exhibición de los documentos requeridos carece de motivación, ya que nunca se señala las causas que toma en cuenta la PROFECO para requerir documentos, además no expresa las razones para tal requerimiento, así también en la multa no expone los motivos, ya que solo menciona que el proveedor no exhibió el documento, es decir, la PROFECO no cita o expone su razonamiento para requerir los documentos en el acta o resolución que notifica la multa, ni tampoco externa las consideraciones relativas a las circunstancias de

hecho que tomó en cuenta para establecer la adecuación al caso concreto de la hipótesis legal.

Otra situación es que en ocasiones si se exhibe el documento, pero si éste no satisface al conciliador se tiene por no presentado, por ejemplo cuando se requiere al proveedor copia certificada de su alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y este exhibe copia simple, la PROFECO lo tiene por no presentado, además la PROFECO no es autoridad para requerir de documentos fiscales, por lo tanto es totalmente ilegal requerir copia certificada de un documento cuando no se está facultada para ello y se pretende fundar su acto en un precepto diferente para ello.

Por otra parte consideramos que no hay que olvidar que la función de la PROFECO, es velar los derechos de los consumidores, por lo que sería conveniente, que esta solicitara datos e informes por escrito solo aquellos que le sirvieran para un mejor preveer de sus acciones.

Otro aspecto importante que creemos que hay que destacar, es que debido al gran volumen de trabajo y diversidad de problemas que manejan los conciliadores de la PROFECO no conocen de toda la reglamentación aplicable a cada caso concreto, lo que ocasiona que requiera de documentos que a veces son inexistentes, por ejemplo, cuando se requiere de NOM de un producto que contenga el número de serie, siendo que la autorización solo contiene el modelo.

D) MOTIVACION Y LA CUANTIA DE  
MULTAS IMPUESTAS POR PROFECO EN RELACION AL ARTICULO 65.

El articulo 66 de la Ley establece que "La Procuraduria Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuyen la Ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

"I.- Multa hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo. De reincidir el proveedor se estará a lo dispuesto en el articulo 88".

"II.- El auxilio de la fuerza pública".

"Si fuera insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad".

El articulo 66 de la Ley es un esquema de presión con medidas de apremio para los casos o situaciones de que proveedores no quieran comparecer a la audiencia de

conciliación, permitir visitas de inspección o proporcionar datos e informes.

El Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1991, establece las bases de organización y funcionamiento de PROFECO para el debido desempeño de las atribuciones contenidas en los artículos 57 al 66.

En cuanto a la cuantía de las multas impuestas por falta de presentación de los documentos requeridos con fundamento en el artículo 65 de la Ley, consideramos que carece de una adecuada fundamentación y motivación ya que solo menciona el artículo 66 fracción I como fundamento y no aplica el artículo 89 de la propia Ley que menciona que se debe tomar en cuenta para determinar una sanción, y que debido a su importancia me permito transcribir el artículo de donde:

"Artículo 89.- Para la determinación de las sanciones deberá tenerse en cuenta:

I.- El carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la fracción;

II.- Las condiciones económicas del infractor;

III.- La gravedad que la fracción implique en relación con el comercio de productos o servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores a la sociedad en general".

En la mayoría de multas que impone la PROFECO por violación al artículo 65 de su Ley no menciona que motivos o razones tuvieron para determinar su cuantía, aspecto que es violatorio a la garantía en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

La PROFECO debe sujetarse a los supuestos del artículo 89, pero lamentablemente esto no sucede, por ejemplo si se requiere de una lista autorizada de precios de un producto que no está sujeto a control, no será intencional al no presentarla y por lo tanto sería una atenuante para la cuantía de la multa, en cuanto a las condiciones económicas del infractor, tampoco se señala para cuando se indica la cuantía de la multa, y por último la gravedad de la infracción que perjudique a terceros, a este respecto tampoco se toma en cuenta, ya que por ejemplo, si se requiere de una copia certificada del alta en el Registro Federal de Contribuyentes, la no presentación de la misma no puede pensarse que es una infracción grave, lamentablemente no se conoce la motivación que toma la PROFECO para imposición de la cuantía de las multas, pero en la práctica sucede que generalmente ésta es de 99 veces el salario mínimo, sin que esto este legalmente apoyado.

En cuanto a la fijación de los montos de las multas la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido las siguientes Tesis de Jurisprudencia y precedentes.

"MULTAS FIJACION DE MONTO. Cuando para la imposición de una multa se establece un máximo y un mínimo, ello presupone que debe existir bases para determinar concretamente el monto de la sanción impuesta, de lo que se infiere, que la persona a la que se impone la multa estará en posibilidad de acatarla en su cuantía si se le dan a conocer las bases que llevaron a determinarla, quedando por el contrario en situación de no poderse si no se le proporcionan dichos datos".

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXIX, Pág. 26 R.F. 112/61. Magdalena Rangel Islas. Unanimidad de 4 votos.

"1013 INFRACCIONES, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si bien es cierto que constitución las facultades para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policías, también es que la imposición de tales castigos deben ser, no el arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 Constitucional".

Quinta Epoca;

Tomo XV, Pág. 16. Garza José.

Tomo XV, Pág. 621. Clark Antonio Salvador.

Tomo XVI, Pág. 364 González Jesús.

Tomo XXI, Pág. 186. Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXI, Pág. 367. Vázquez Adolfo.

Esta tesis apareció publicada, con el NUMERO 378, en el Apéndice 1917-1985, TERCERA PARTE, Pág. 647".

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CUANDO DEBEN IMPONER SANCIONES. No basta que la autoridad respectiva estime infringido algún reglamento para que pueda imponer al actor la sanción correspondiente, sino que es necesario que justifique los hechos que constituyen la infracción.

Quinta Epoca:

Tomo LXXI, Pág. 2468. Alfaro Lindoro"

"MULTA, FIJACION DEL MONTO DE LA, POR LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, SE FIJA LOS EXTREMOS, NO SIGNIFICA QUE LA AUTORIDAD PUEDA DETERMINARLO A SU ANTOJO. Si conforme al artículo 113, fracción VI, inciso a), de la Ley de hacienda del Departamento del Distrito

Federal, se fija un mínimo y un máximo para la multa aplicable, es para que la autoridad fije razonablemente, dentro de esos extremos, la sanción, conforme a la importancia de la infracción concreta de que se trate, tomando en cuenta las condiciones económicas del causante y todas las demás circunstancias que sirven de base para individualizar la pena.

Sexta Epoca, Tercera Parte:  
Vol. CXXXIV, Pág. 57 P.R. 343/64. Jesús González Villalobos. Unanimidad de 4 votos.

"MULTAS. La simple notificación de que se impone una multa no es bastante para justificar la legalidad del acto, sino que es preciso que se haga saber al multado la causa en que se fundó la autoridad responsable; porque, de otra suerte, mal podría presentar sus pruebas y defensas, y formalizar las reclamaciones que estimara conducentes.

Quinta Epoca;  
Tomo XXVIII, Pág. 653. Ramirez Maria Sabina".

"MULTAS PARA IMPONER EL MAXIMO DE LA SANCION, DEBE MOSTRARSE QUE SE ESTA EN EL CASO DE EXTREMA GRAVEDAD. No basta el hecho de que una falta sea grave, para castigarla con la sanción máxima; y no basta la mera gravedad, porque la gravedad reviste grados cuando lo reconoce el legislador al establecer un extremo máximo y un extremo mínimo de multas y, en esas circunstancias, la sanción más enérgica solo puede corresponder a los casos de extrema gravedad. Por tanto, no demostrándose que se esté en un caso en el supuesto de la gravedad suma y que se haya graduado correctamente para la situación concreta la sanción impuesta al demandante individualizándola, lo jurídico es anular la resolución que impone, con estas deficiencias legales, el máximo de la sanción.

Sexta Epoca, Tercera Parte:  
Vol. CXXXII, Pág. 24. R.F. 548/63. Gustavo Fuentes Martínez. 5 votos.

Como se puede apreciar de las tesis referidas, es necesario citar al fundamento así como también exponer las razones que se tuvieron para imponer el monto de la multa, aspecto que no acontece en las multas que impone PROFECO.

En cuanto a la fundamentación y motivación del monto de las multas, el Tribunal Fiscal de la Federación a citado las siguientes jurisprudencias.

SANCIONES IMPUESTOS CON APOYO EN LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, SU CUANTIFICACION DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA. De conformidad con los artículos 1o. 2o párrafo 60, fracción IX, 87 y 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las multas que imponga la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberán atender a la intencionalidad de la acción u omisión constitutiva de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la gravedad del ilícito administrativo, en relación con el comercio de productos o servicios; por tanto, si se impone una sanción sin tomar en cuenta estos elementos, procede declarar su nulidad por indebida fundamentación y motivación en su monto.

Revisión No. 2972/86. Resuelta en sesión de 26 de octubre de 1989, por unanimidad de 6 votos, Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez. Secretario: Lic. Leopoldo Ramírez Olivares.

"MULTAS. LAS QUE IMPONE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR DEBEN ENCONTRARSE MOTIVADAS EN SU CUANTIFICACION DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 89 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. El artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que, para la determinación de las sanciones, deberán tenerse en cuenta el carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción, las condiciones económicas del infractor, la gravedad de la infracción implique y el perjuicio ocasionado al consumidor. Si la Procuraduría Federal del Consumidor no cumple con tales requisitos en las resoluciones en las que impone sanciones, debe considerarse que éstas no se encuentran motivadas en su cuantificación y, por lo mismo, deben anularse por ser violadas del precepto involucrado.

Revisión No. 1185/87. Resuelta en sesión de 8 de septiembre de 1989, por mayoría de 6 votos y I en contra. Magistrado Ponente: Gilberto García Camperos. Secretaria: Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Nuevamente se puede apreciar en la Tesis del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la cuantificación de las multas impuestas por PROFECO deben atender su motivación de acuerdo por lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley.

Por último a pesar que al artículo 89 de la Ley de Protección al Consumidor establece varias fracciones, consideramos que su aplicación debiera ser en conjunto para poder determinar la cuantía de una sanción, esto no implica que en ocasiones si puede ser procedente la multa impuesta, pero sin pasar por alto los requisitos de motivación que requiere todo acto de autoridad, además no hay que olvidar que la mayoría de quejas que se atienden en PROFECO son de cuantías pequeñas y por consecuencia, sean los propios propietarios de los negocios que atienden estas quejas, y por ende no son peritos en derecho, y no sabrían si es legal la posible multa que pudieron imponerles, por lo tanto hay que considerar que la multa pretende sancionar a un infractor y no incrementa los ingresos del Estado.

## 2.- EL RECURSO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

### A) CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Cuando el particular se encuentra frente a una decisión administrativa con cuyo contenido este en desacuerdo, el particular no puede acudir ante un Tribunal, de la naturaleza que sea, si control, el acto existe medio de defensa ante la autoridad administrativa que emitió el acto, y por el cual el acto puede ser modificado, revocado o nulificado.

"Es importante, pues, precisar si en el ordenamiento conforme el cual se emitió el acto o en otro de naturaleza general, existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues de estar prevista, la resolución no tiene, para un Tribunal el carácter de definitiva".

"Es importe, pues precisar si en el ordenamiento conforme el cual se emitió el acto o en otro de naturaleza general, existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues de estar prevista, la resolución no tiene, para un tribunal el carácter de definitiva".

"De lo expuesto tenemos que el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados, en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida". (28)

El maestro Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, menciona que "El recurso administrativo constituye 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

(28) MARGAIN MANAUTOU EMILIO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, MEXICO 1989. PAG. 156.

autoridad lo revoque, lo anule o reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (29)

En algunas leyes administrativas se puede apreciar la notable diferencia entre unas y otras por lo que respecta a su regulación en la materia de los recursos administrativos.

En no muy pocas de ellas la regulación que contiene respecto a los recursos administrativos resulta precaria, siendo la excepción aquellas leyes que contienen una regulación que podríamos considerar como completa.

Podemos decir que existe, dos tipos de recursos administrativos a saber:

Recurso de Reconsideración, o sea el que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado.

Recurso Jerárquico, o sea el que se interpone ante la autoridad superior de aquélla que emitió el acto impugnado.

(29) FRAGA GABINO, OP. CIT. PAG. 435.

Los recursos administrativos se diferencian de las acciones contenciosas en que mientras los primeros se cumplen ante la administración que actúa dictando para tal efecto una resolución o decisión administrativa, en las segundas en cambio, el órgano competente actúa en una función de orden jurisdiccional, siendo la resolución de la acción contenciosa una sentencia.

Lo anterior queda de manifiesto cuando se interpone una acción contenciosa administrativa mediante la demanda e interviene el control jurisdiccional, que es el que mayores garantías ofrece, el que mejor hace posible la juridicidad de la actividad administrativa, y los derechos de los gobernados, los recursos administrativos pueden lograr la protección de los derechos de los administrados, si estuvieran regulados de manera correcta.

Con la finalidad de dar solución a los diversos conflictos que surgen en la vida en la sociedad, y ante la prohibición que establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, se han creado los recursos administrativos para que los particulares acudan a la autoridad a efecto que resuelva los recursos y por consecuencia los conflictos.

Cuando el conflicto se da entre los particulares y la autoridad administrativa es cuando proceden los medios de impugnación como el recursos administrativo, siendo el instrumento jurídico con que cuenta el particular para que no sean violados sus derechos.

B) RECURSO DE REVISION EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La ley contiene un capítulo especial que regula los recursos administrativos, siendo específicamente el Capítulo Décimo Tercero.

Comienza el Capítulo Décimo Tercero con el artículo 91 que a la letra dice:

"Las personas afectadas por resoluciones dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en revisión, por escrito que presentarán ante la inmediata autoridad superior de la responsable, dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución, salvo que el acto que la motive se encuentre regido por otra ley, caso en el cual se estará a lo dispuesto en la misma".

El artículo transcrito establece el tipo de recurso que podrán interponer las personas afectadas,

siendo específicamente el recurso de revisión, estableciendo además que dicha revisión se presentará por escrito ante la autoridad inmediata superior responsable, tratándose por consecuencia de un recurso de los llamados jerárquicos.

Existen diversas autoridades para la aplicación de esta ley, por lo que en consecuencia si cualquier autoridad competente funda su resolución en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el particular podrá recurrirla ante el superior de la autoridad emisora del acto, es decir que este recurso no solo se presenta ante la PROFECO si no contra cualquier resolución que pretenda fundarse en la ley.

Cuando el particular presenta un recurso de revisión contra actos de la PROFECO con fundamento en el artículo de la ley, se encuentra ante el problema que se desconoce quien es el superior de la misma, situación que durante mucho tiempo aprovechó la PROFECO para desechar los recursos, considerando que como el Procurador no tenía superior jerárquico no podía resolver el fondo de los recursos, contra esta opinión existe jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación que dice:

"RECURSO DE REVISION PREVISTO EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- ES PROCEDENTE CONTRA UNA MULTA IMPUESTA POR EL PROCURADOR FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.- El artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece sin distinción ni restricción alguna de las personas afectadas por disposiciones dictadas con fundamento en dicha ley, pueden recurrirlas en revisión; por tanto, es incorrecto

que el Procurador Federal del Consumidor deseche ese recibo administrativo, argumentando que no tiene superior jerárquico, ya que la expresión del numeral en comento de que el recurso de interpondrá ante el Superior del responsable no impide en manera alguna que el titular de esa dependencia revise sus propios actos ni debe hacerse de esa expresión un causal de improcedencia.

Revisión No. 1546/87.- Resuelta en sesión de 28 de febrero de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.

El artículo 91 establece el término de 15 días hábiles para interponer el recurso, mismo que comenzará a correr a partir del día siguiente hábil a aquel que fue hecha la notificación de la resolución.

Consideramos que el plazo de 15 días para interponer el recurso deberá empezar a partir que el particular afectado reciba una resolución firmada por la autoridad competente para imponer sanción.

Los servidores públicos o unidades de la PROFECO facultados para imponer sanciones establecidas en el artículo 56 están expresamente señalados en el Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor (30), por tal motivo jurídicamente empezará a correr el término cuando el particular sea notificado de resolución firmada por autoridad competente, lo que acontece en realidad, es que cuando

(30) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 6 DE FEBRERO DE 1991.

se requiere de algún documento a la proveedora y esta no lo exhibe o no lo satisface al conciliador, se acuerda multar al proveedor, sin que este el conciliador facultado para imponer sanciones establecidas en el artículo 66, por lo que podrá hacer valer este aspecto via recurso dentro de los 15 días, luego de dar por terminada el acta, es firmada por el titular de la Dirección correspondiente quien asimismo firma comunicación que se envía a la Tesorería del domicilio del multado para que se requiera del pago, de la comunicación que se envía a la Tesorería se envía copia al supuesto infractor, por lo que nuestro criterio sería que el término de 15 días para interponer el recurso contra el fondo del asunto, empezara a correr cuando el particular sea notificado de la comunicación.

La presentación del recursos suspenderá la ejecución, según artículo 98 de la Ley en dos casos:

"A) Pago de Multas".

"B) Cualquier otra resolución".

"A) "La interposición del recursos suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que garantice su importe, en los términos del Código Fiscal de la Federación ante la oficina exactora correspondiente".

Sobre la suspensión de la ejecución de las multas por la autoridad ejecutora hablaremos en el siguiente capítulo".

"B) Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas, y de sanciones que no sean multas, la suspensión solo se otorgará si concurren los siguientes requisitos".

"I.- Que lo solicite el recurrente".

"II.- Que el recurso sea procedente, atento a lo dispuesto en el artículo 91".

"III.- Que de otorgarse la suspensión no tenga por efecto la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley y las disposiciones que se deriven de ella".

"IV.- Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable, en el monto que fije discrecionalmente la autoridad administrativa, bajo su responsabilidad".

"V.- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible o de difícil reparación en contra del recurrente".

Resulta de suma importancia resaltar el hecho de que para que proceda la suspensión deben concurrir todos y cada uno de los requisitos señalados, la falta de cualquiera de ellos, tendrá el efecto de que la suspensión solicitada sea negada.

De los requisitos contenidos en el artículo 98 se desprende, que dentro de los casos a que se refiere el párrafo segundo del mismo artículo, sólo cuando se puedan ocasionar daños o perjuicios a terceros con la suspensión solicitada, se deberá otorgar garantía para que proceda la suspensión.

#### C) REQUISITOS

Reunidos los requisitos, se otorgará la suspensión solicitada, la que deberá durar hasta en tanto sea dictada la resolución respectiva.

Como requisitos que deben tenerse en cuenta para la presentación del Recurso de Revisión en contra de actos o resoluciones dictadas por PROFECO con fundamento en la ley de la materia, podemos señalar los siguientes.

1.- Plazo de presentación del Recurso - de conformidad con el artículo 91 de la ley será de 15 días a partir de la notificación.

2.- Contenido del Recurso.

a) Nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones, en su caso personas autorizadas.

b) Fundamento legal, es decir el precepto que contenga la posibilidad del particular de recurrir el acto impugnado.

c) La indicación de la resolución impugnada, citando con precisión los datos que contenga la misma para identificarla plenamente, como son fechas, número de expediente, funcionario que la expidió, número de oficio, dependencia o dependencias.

d) Fecha de notificación, para demostrar que se está en tiempo para la presentación del recurso.

e) El señalamiento de la autoridad demandada o autoridades demandadas.

f) Narrar los hechos que den motivo al recurso, esa narrativa debe hacerse con claridad, brevedad y precisión e indicando los hechos que en particular se imputen a la autoridad demandada. Además se deben narrar los hechos en forma cronológica, o sea, exponiéndolos por orden de fechas de las más remotas a las más recientes.

g) La expresión de agravios, que se le causen al recurrente, o sea, los fundamentos de derecho de la pretensión formulada en el recurso, es decir, exponer las argumentaciones o razonamientos para tratar de demostrar jurídicamente que la resolución impugnada es contraria a la ley, estos argumentos pueden apoyarse en jurisprudencia o doctrina de derecho.

h) Ofrecimiento de pruebas, este aspecto lo analizará posteriormente en este trabajo.

3.- Documentos que se deben adjuntar al recurso.

a) Copia del recurso para que el recurrente demuestre que presentó en tiempo y forma el recurso con el sello de Oficial de Partes.

b) Documento que acredite la personalidad, según el artículo 92 de la Ley menciona que cuando no se interponga el recurso a nombre propio se deberá acreditar la personalidad, por lo que consideramos, que si, se trata de una persona moral se deberá de acreditar mediante testimonio notarial.

c) El documento en que conste el acto impugnado, para que el particular afectado facilite la resolución de su recurso.

d) Constancia de notificación del acto impugnado, para demostrar la fecha en que fue notificado del mismo el particular y acreditar que se esta en tiempo para interponer el medio de defensa.

e) Las pruebas documentales, sobre este aspecto trataremos el inciso siguiente de este trabajo.

f) Firma del recurso, de acuerdo con el artículo 96 fracción III de la ley debe ser firmado el recurso, sino se le considerará por no interpuesto.

#### D) PRUEBAS

Los artículos 93 y 94 de la Ley establecen las bases respecto de las pruebas en el recurso de revisión, de donde podemos decir que se podrán ofrecer toda clase de pruebas (excepto la confesional), siempre que tenga relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida, por lo que toca a la prueba confesional, creemos que debe entenderse que es a cargo de la autoridad responsable.

El artículo 93 de la ley, también señala que en el escrito de interposición del recurso deberá ofrecerse las pruebas correspondientes, y documentos.

Ahora bien, dentro de la regulación de las pruebas se consagra la posibilidad de ampliar el ofrecimiento de las mismas y la exhibición de documentos, hasta 15 días después de la presentación del recurso.

Lo señalado anteriormente nos parece poco claro toda vez que no se establece como podrá el recurrente solicitar dicha ampliación, ni se señala si se trata de días hábiles o naturales, creemos que debe entenderse que se trata de días hábiles y que dicha ampliación se debe solicitar por escrito.

Admitidas las pruebas, y en caso de haber dentro de éstas, algunas que requieran desahogo posterior, se concederá al recurrente un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días para tal efecto, quedando a cargo de éste la presentación de testigos, dictámenes y documentos, en caso de no presentarse dentro del término citado, la prueba correspondiente no se tomará en cuenta al emitir la resolución respectiva.

Consideramos que para efectos de depurar la redacción del artículo 94 de la ley analizada debiera establecerse en su segundo párrafo que en caso de no presentar testigos, dictámenes o documentos dentro del término concebido, la prueba correspondiente se tendrá por desierta.

Dentro de este capítulo de la ley se establece que en materia de ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles para las pruebas que se anexan al recurso.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, establece la figura de la Prueba en Libro Primero Título Cuarto, en donde se establece en el artículo 80 el desahogo de pruebas que se ordena para mejor proveer, que el Tribunal debe respetar el principio de igualdad de las partes en el proceso, aspecto que puede pensarse que no debe aplicarse en las funciones de la PROFECO por pertenecer al derecho social, pero no hay que olvidar que en esta fase la PROFECO no está como amigable compo-

nedor, sino como supuesto tribunal, por lo tanto deberá de existir igualdad entre las partes.

La eficiencia de las pruebas que se presenten en un recurso de revisión consiste en producir en el ánimo de la PROFECO un estado de certeza respecto de la existencia o inexistencia de los hechos controvertidos.

E) CAUSAS POR LAS QUE NO SE TENDRA POR INTERPUESTO EL RECURSO.

El artículo 96 de la ley en estudio, se establece en tres fracciones los casos en los cuales se tendrá por no interpuesto el recurso, las cuales son:

"I.- Cuando se presente fuera del término a que se refiere el artículo 91".

"II.- Cuando no se haya presentado la documentación relativa a la personalidad de quien lo suscriba o no se haya acreditado legalmente dentro del plazo que se hubiere concedido para desahogar la prevención".

"III.- Cuando no aparezca suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento para interponerlo la autoridad que conozca del recurso prevendrá al recurrente para que firme la documentación en caso de no haberlo hecho".

En estas fracciones se establecen los únicos casos conforme a los cuales la autoridad que conoce del recurso podrá tenerlo por no interpuesto, previéndose en las dos últimas, la obligación de la autoridad de prevenir al recurrente a efecto de que se acredite la personalidad del recurrente y/o se firme el escrito que contenga el recurso, todo lo cual deberá desahogarse dentro del término establecido en dicha prevención, ya que de lo contrario se tendrá por no interpuesto el recurso.

Por lo que se refiere a la prevención a que nos referimos en el párrafo anterior, la ley no establece que término se le dará al recurrente por lo que éste quedará al arbitrio de la PROFECO, otro aspecto importante es que la firma debe ser antes del vencimiento del término para interponer el recurso, es decir, el afectado cuenta con 15 días para interponer el recurso y subsanar la posible falta de firma, aspecto que resulta poco práctico ya que si el recurrente presenta un recurso sin firma, la PROFECO no elabora la prevención en el tiempo, por los trámites burocráticos que siga el recurso.

## CAPITULO CUARTO

### SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

#### 1.- AUTORIDAD EJECUTORA.

Las multas impuestas por PROFECO con fundamento en el artículo 75 de la ley y otras, no son exigidas por su pago por ésta, sino que es auxiliada por autoridades recaudadores que son las que ejecutan o exigen el pago de la multa.

Gabino Fraga afirma que "cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecta la esfera de los particulares y les impone a estos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano investido de facultades de decisión y de ejecución, se esta frente a un órgano de autoridad". (31)

"En nuestro sistema legal, la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus

(31) FRAGA GABINO, OP. CIT. PAG. 283

propias resoluciones no puede admitirse lisa y llanamente, pues, a falta de una disposición constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la Constitución".

"En efecto, el régimen Constitucional de separación de poderes puede ser un serio obstáculo para admitir el carácter ejecutivo de los actos administrativos, ya que a primera vista la resistencia al cumplimiento de una obligación crea un conflicto que debe someterse a la resolución del poder Judicial sin embargo, esa aparente incompatibilidad no existe realmente, pues como lo ha sostenido un distinguido profesor de Derecho Constitucional, "la doctrina (de separación de Poderes) no presenta otra cosa que una forma de distribución entre los diversos órganos del Poder Público las diversas tareas encomendadas al Estado, y por lo tanto, el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad consiste en que la distribución de las funciones se hagan por las leyes Constitutivas, de tal suerte que las autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia y obren solamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otras ramas del poder " (Basso-la La Nueva Ley Agraria, Pág. 81)". (32)

(32) FRAGA GABINO, OP. CIT. PAG. 283.

La PROFECO solo tiene facultades de decisión y la ejecución de las multas impuestas por la primera se lleva a cabo por otra autoridad.

La multa impuesta por PROFECO es un crédito que tiene derecho el Estado a exigir derivado de la ley, y en caso de incumplimiento de su pago, el estado tiene la facultad coactiva para exigirlo, es en este momento cuando el adeudo se vuelve un crédito fiscal.

"Porque en primer lugar, siguiendo a Samuel Ramirez Moreno, en su monografía intitulada "Naturaleza Jurídica y Alcance del Concepto de Derecho Fiscal", esta compuesto de dos palabras: un sustantivo (crédito) y un adjetivo (fiscal). Dentro de los diversos significados que tiene el vocablo "crédito" (del Latín "creditum" y "acreedere") en primer término tenemos el que se refiere al derecho que tiene una persona a recibir de otra alguna cosa, por lo común dinero, y por otra parte, el que se refiere a la facilidad que tiene un individuo para encontrar quien le preste el dinero o cosa que necesita, aceptación esta última que vinculamos con aquella que equipara el crédito con la reputación y la fama "Fiscal (del latín, La "nueva enciclopedia Jurídica", publicada bajo la dirección de Carlos E. Mascareñas, dice que la palabra "fiscal" debe ser utilizada para calificar las normas o principios relativos a las actividades

del fisco. en tal sentido puede hablarse con propiedad de leyes fiscales, de presión fiscal, de interés fiscal, etc.". (33)

El concepto de crédito fiscal esta en el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación que dice "Son créditos Fiscales los que tenga derecho a percibir al Estados a sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

El artículo 5 del Código de la Federación vigente de 1967 a 1979 establecida "son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuesto, derechos o productos".

En el Código Fiscal vigente en su artículo 5 no habla expresamente de multas como aprovechamientos, pero si de sanciones que podrian considerarse como tales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracción XI establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde

(33) SANCHEZ LEON GREGORIO.,DERECHO FISCAL MEXICANO,. EDITORIAL CARDENAS. EDITOR Y DISTRIBUIDOR. 1983. , PAG. 44.

"Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes", por lo que autoridad ejecutora será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) quien requerirá el pago de multas federales, como son las impuestas por PROFECO.

La S.H.C.P. para cumplir con lo señalado en el párrafo anterior celebrará convenios con los Estados y el Distrito Federal, para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se establece que "... la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribución entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento". (34).

Como resultado de los convenios que celebra la SHCP existen "autoridades recaudadoras como Oficinas de Aduanas y Federales de Hacienda, y las autoridades fiscales en las entidades federativas coordinadas y los organismos descentralizados, competentes para recaudar la contribución federal que se trata y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución". (35).

(34) LEY DE COORDINACION FISCAL ARTICULO I, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1978.

(35) REGLAMENTO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ARTICULO 2 FRACCION II. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 29 DE FEBRERO DE 1978.

La aplicación de los conceptos vertidos en los párrafos anteriores se observa cuando la PROFECO emite una resolución en donde comunica a algún proveedor la imposición de una multa por no haber exhibido los documentos requeridos con copia a la Tesorería del domicilio del proveedor, quien será la que exija el pago de esa multa hasta con el procedimiento administrativo de ejecución.

Las multas impuestas por la PROFECO o cualquier autoridad deben ser pagadas inmediatamente o garantizarlas, en virtud de que si esto no sucede las autoridades fiscales puedan exigir el pago de los créditos a favor del Estado, privilegio de las autoridades fiscales llamado "ejecutoriedad", que ejerce a través del procedimiento administrativo de ejecución.

"El Dr. Ignacio Burgoa menciona que el fundamento constitucional del procedimiento administrativo de ejecución se encuentra en el segundo párrafo del artículo 22 de dicho ordenamiento, y al comentar esta disposición manifiesta. "... En segundo lugar, también están permitidas las aplicaciones o la adjudicación de los bienes de una persona en favor del Estado cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económica coactiva, cuyo fundamento constitucio-

nal a nuestro entender, se encuentra en el propio artículo 22 de la Ley Suprema, el cual también delimita su procedencia-cobro de impuestos o multas". (36).

Ahora bien, considero destacar que el segundo párrafo del artículo 22 Constitucional que es la Autoridad Judicial a quien compete el ejercicio de dicha facultad, y sin embargo es una autoridad administrativa como la SHCP la que ejerce dicha facultad.

Al ocuparnos del Procedimiento Administrativo de Ejecución, es necesario analizar el tema de Constitucionalidad del mismo.

Se puede interpretar "... el concepto de juicio o proceso contenido en el artículo 14 de la Constitución y referido a la materia fiscal, como equivalente también a la idea de procedimiento, pero no realizando la función jurisdiccional, sino como objeto del Derecho Procedimental y por lo mismo en cuanto al procedimiento que se refiere a toda secuela establecida por el ordenamiento jurídico para la creación y realización de las normas jurídicas, o en otros términos, las vías formales para dar validez y eficacia a los mandatos jurídicos, y en este sentido se puede hablar con propiedad del procedimiento administrativo y por lo mismo ventilándose ante autoridades

(36) SANCHEZ LEON GREGORIO OP. CIT. PAG. 68.

formal y materialmente administrativa, lo cual ya se ha dicho, ha sido plenamente aceptado en nuestro país tanto por la doctrina..., adoptada por la legislación y jurisprudencia".

(37).

"El Legislador Mexicano, también consideró equivalentes los conceptos de juicio y procedimiento en materia fiscal, ya que las autoridades fiscales pueden proceder al cobro de los créditos fiscales a través del procedimiento administrativo de ejecución, el cual culmina con un acto típico de privación como lo es el remate o la adjudicación y que esta regulado..., del Código fiscal de la Federación". (38).

## 2.- REQUISITOS.

Antes de entrar en los requisitos para suspender un procedimiento administrativo de ejecución creo necesario hacer algunas consideraciones.

La notificación de la resolución que determina la existencia del crédito líquido y exigible es el primer acto de ejecución de la resolución que declara que alguien es deudor del fisco, es la notificación del acuerdo o resolución de la PROFECO por la autoridad fiscal.

(37) SANCHEZ LEON GREGORIO, OP. CIT. PAG. 63.

(38) SANCHEZ LEON GREGORIO, OP. CIT. PAG. 65.

Notificada la resolución que determina el crédito en cantidad líquida y vencido el término que le fue dado al deudor para su cumplimiento, procede el requerimiento de pago. Si transcurre el término señalado en el para el cumplimiento de la obligación tributaria, la autoridad sigue el procedimiento de ejecución, con sujeción a las normas que establece el Código Fiscal de la Federación.

Una vez notificada la resolución por la autoridad fiscal para su pago, el deudor tiene un término de 5 días para pagar, según lo establece el artículo 6 fracción II del Código Fiscal de la Federación (C.F.F.).

Si el deudor no pagara dentro del término establecido la autoridad fiscal, actuará mediante el procedimiento administrativo de ejecución, mismo que esta contenido en el artículo 145 del C.F.F. que dice "Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

La finalidad para suspender el Procedimiento Administrativo de Ejecución es evitar:

A) Embargo.-

1.- Embargo Precautorio.- Las autoridades fiscales podrán practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito fiscal este determinado o se a exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento.

Este embargo sucede generalmente cuando el deudor ya fue notificado de la multa por la autoridad fiscal o ejecutora, y no fue cubierto el pago en el tiempo establecido en el artículo 6 fracción II del C.F.F. y sin embargo en este caso el particular todavía puede interponer un medio de defensa, este tipo de embargo se podrá levantar si se garantiza el interés fiscal mediante algunas de las formas que señala el artículo 141 del C.F.F.

B) Embargo Definitivo.- Según el artículo 151 del C.F.F. nos dice, "Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de no hacerlo en el acto, procederán como sigue:

I.- A embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

II.- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho le corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales".

Este embargo acontece cuando ya se practicó un embargo precautorio y/o no se garantizó el interés fiscal ni se interpuso medio de defensa por el afectado.

C) Gastos de Ejecución.- El artículo 150 del C.F.F. establece "cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y morales estarán obligadas a pagar el 2% del crédito por gastos de ejecución, por cada una de las diligencias que a continuación se indican:

I.- Por el requerimiento señalado en el primer párrafo del artículo 151 de este Código.

II.- Por la de embargo, incluyendo los señalados en los artículos 41, fracción II y 141 fracción V de este Código.

III.- Por la de remate, enajenación fuera de remate o adjudicación al Fisco Federal.

Cuando en los casos de las fracciones anteriores, el 2% del crédito sea inferior a \$50,000.00, se cobrará esta cantidad en vez del 2% del crédito.

En ningún caso los gastos de ejecución, por cada una de las diligencias a que se refiere este artículo, excluyendo las erogaciones extraordinarias, podrán exceder de \$ 9'000,000.00. Las cantidades a que se refiere este párrafo y el anterior, se actualizarán en los términos del artículo 17-A de este Código..."

Por suspensión del procedimiento administrativo de ejecución se entiende, que no se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales.

a) PROMOCION.

El primer requisito para solicitar la suspensión del procedimiento de ejecución, es pedirlo a la autoridad ejecutora por escrito, acompañando a la promoción principalmente la fianza (garantía), copia del oficio de la autoridad administrativa (PROFECO en el presente caso) y copia del Recurso presentado contra el oficio que impone la multa.

En cuanto a la garantía y término para interponer la promoción para suspender el procedimiento

administrativo de ejecución lo veremos más adelante en este trabajo.

Es necesario acompañar la copia de resolución administrativa que impone la multa al escrito o promoción, esto es para facilitar la identificación del crédito que se trata por la autoridad fiscal, en cuanto a la copia del recurso en contra de la resolución que contiene la multa, es un requisito que señala expresamente el Código Fiscal en la parte final del primer párrafo del artículo 144. "... Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantizará el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución..."

En cuanto a uno de los plazos del artículo 144 C.F.F. es necesario aclarar que el mismo se refiere al término con que cuenta el particular para interponer el recurso de revocación (45 días), en tanto que como ya se mencionó el plazo para interponer el recurso contra actos o resoluciones dictadas con fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor es de 15 días hábiles, por lo tanto el particular debe presentar el recurso establecido en el artículo 91 de la ley dentro del plazo contenido para tal efecto.

Además de los requisitos señalados en los dos párrafos anteriores, es necesario que toda promoción

cumpla con las formalidades establecidas en el artículo 18 C.F.F., las cuales podemos resumir en:

1.- Estar firmada por el interesado o el apoderado y si no sabe firmar con la impresión de la huella digital.

2.- Ser por escrito.

3.- El nombre, la denominación o razón social y registro federal de causantes del que promueve.

4.- Señalar la autoridad fiscal a quien se dirige la promoción.

5.- Domicilio para oír y recibir notificaciones y nombre de la persona o personas autorizadas.

El propio artículo 18 establece que si la persona que promueve no cumple con los requisitos, este contará con un plazo de 10 días para cumplir con lo omitido, y no cumpliere con o los mismos se tendrá por no presentada la promoción.

En muchas ocasiones sucede que cuando se va a presentar una promoción, es supuestamente analizada por personas adscritas a la autoridad fiscal y si ésta no

cumple con los requisitos no es aceptada por oficialia de partes, aspecto que viola el derecho de petición consagrado en el artículo 8 Constitucional.

b) GARANTIA.

El segundo elemento para suspender el procedimiento administrativo de ejecución es que debe garantizarse el interés fiscal, mediante las formas que expresamente establece el C.F.F.

"El C.F.F. menciona en el artículo 142 que procede garantizar el interés fiscal, cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución".

"Ahora bien se podrán garantizar el interés fiscal en algunas de las formas siguientes; establecidas en el artículo 141 del C.F.F.

"I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto".

"II.- Prenda Hipotecaria".

"III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión".

"IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia".

"V.- Embargo en la vía administrativa".

"La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adecuadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito deberá actualizarse en importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y al importe de los recargos, incluidos los correspondientes a los doce meses siguientes".

Es necesario aclarar que en las multas únicamente se proceda a garantizar el importe de ésta, y se actualizará el importe de la misma cada año, además se puede garantizar los gastos de notificación y embargo.

La garantía en cualquiera de las formas se otorgará a favor de la Tesorería de la Federación, Tesorería o dependencia de la entidad federativa que requiere el pago y la garantía subsistirá hasta que se agote el último medio de defensa en el cual puede confirmar o modificar la multa recurrida.

A continuación me permito exponer algunas características de las formas de garantizar de donde:

A) El depósito de dinero que realice el afectado o deudor, generará intereses, los cuales pueden ser retirados, debiendo permanecer la cantidad original en depósito.

B) Cuando se realice por prenda o hipoteca se debe tener en cuenta:

1.- En los bienes muebles se tomará el 75% de su valor, siempre y cuando estén libres de gravamen hasta por ese porcentaje, y no serán admisibles como garantía de bienes embargados por otra autoridad y solo se admitirán como garantía los de procedencia extranjera siempre y cuando se acredite su legal estancia en el país.

2.- Por lo que se refiere a bienes inmuebles será el 75% de su valor de avalúo o catastral, que se tome para el embargo, además se deberá acompañar certificado de libertad de gravamen y si existiere gravamen sobre el inmueble la suma del monto total de ese gravamen más del interés fiscal a garantizar no podrá exceder del 75% del valor del inmueble.

3.- En cuanto a la hipoteca como forma de garantía, ésta deberá de hacerse en escritura pública, la cual deberá de ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad que corresponda a la ubicación del bien dado en garantía.

C) En el supuesto de que se garantice el interés fiscal mediante fianza la misma debe de estar a nombre de la autoridad ejecutora y el original de la póliza de fianza quedará en poder de la autoridad.

Generalmente en las Oficinas Federales de Hacienda, la copia de la póliza de fianza que le es devuelta al contribuyente lleve datos que menciona el número con que quedo registrada, así como la fecha de dicho registro y autoridad que acepta la fianza.

Esta forma de garantizar establece que la institución de crédito autorizada que otorga la fianza respectiva, no contará a su favor con el beneficio de excusión y orden, por lo que es necesario mencionar que se entiende por cada uno de ellos, excusión es aquel beneficio otorgado al fiador (Institución Afianzadora) en virtud del cual no puede ser compelido el pago de la obligación por el afianzado, sin que previamente sea reconvenido el deudor y haga la excusión de sus bienes consistiendo ésta en aplicar todo el valor libre de ellos al pago de la deuda, quedará extinguida o reducida la parte que no se ha cubierta. Este beneficio constituye una acción dilatoria, esta-

blecida en el artículo 35 fracción VII del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Por lo que respecta al beneficio de orden, podemos entender, que se llama así, "... al concedido al fiador, y que "... consiste en la imposibilidad legal de que sea demandado eficazmente por el acreedor sin que antes no sea el deudor principal (39), el beneficio de orden debe de considerarse también como una excepción dilatoria, es decir, que "son aquellas cuya eficacia se limita a suspender temporalmente la entrada en la cuestión de fondo planteada por el demandante al órgano jurisdiccional...". (40)

D) Para que un tercero asuma la obligación de garantizar el interés fiscal, deberá de manifestar su deseo por escrito, en donde deberá de firmar de conformidad ante la presencia de un notario público o ante la Oficina Recaudadora que tenga encomendado el cobro, dicha firma deberá de hacerse en el último caso ante dos testigos y acto seguido se levantará una acta en donde se harán las anotaciones correspondientes.

E) Por último, cuando se garantice por medio de un embargo en vía administrativa, se deberán de seguir las siguientes reglas según el C.F.F.:

(39) DE PINA RAFAEL, OP. CIT. PAG. 123.

(40) DE PINA RAFAEL, PO. CIT. PAG. 264.

1.- Se practicará el embargo administrativo a solicitud del contribuyente según la ley, en lo personal considero que esto no sucede, toda vez que cuando se requiere a un contribuyente del pago de un crédito mediante la visita de una persona llamada ejecutor, éste acude al domicilio del deudor para requerir el pago, y si no se cubre éste, se le indica al deudor que se practicará un embargo sobre los bienes que este designe, se puede apreciar que en ningún momento a existido una solicitud expresa del deudor para que se practique el embargo.

2.- El deudor tendrá la facultad de señalar los bienes que se sujetarán o se embargarán, debiendo de ser estos suficientes en cuanto a su cuantía para garantizar el crédito exigido así como sus accesorios.

3.- El deudor tendrá el carácter de depositario de los bienes embargados, es decir que en las personas físicas será el propietario y en las personas morales un representante legal.

4.- Si el embargo se dio como garantía un bien inmueble, dicho embargo se deberá de inscribir en el Registro Público de la Propiedad.

Por otro lado en los supuestos en que la garantía en cualquiera de sus formas no cumpla con los

requisitos establecidos para tal efecto en el C.F.F., el contribuyente contará con un plazo de 5 días para subsanar cualquier requisito omitido, y si no se subsanara el mismo la autoridad tendrá por aceptada la garantía.

La cancelación de la garantía exhibida por el contribuyente o deudor para garantizar un interés fiscal, se podrá dar en los siguientes casos:

"I.- Por sustitución de garantía.

II.- Por el pago del crédito fiscal.

III.- Cuando en definitiva quede sin efecto la resolución que dio origen al otorgamiento de la garantía.

IV.- En cualquier otro caso en que deba de cancelarse de conformidad con las disposiciones fiscales..."segun el artículo 70 del C.F.F.

La cancelación de una garantía deberá de hacerse a petición del que tenga interés jurídico (contribuyente o deudor) por escrito ante la autoridad ejecutora o recaudadora que la haya exigido o la tenga en su poder.

c) TERMINO.

Como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, las multas impuestas por la PROPECO son de carácter administrativo y se vuelven un crédito un fiscal cuando es requerido el pago por una autoridad fiscal como la autoridad ejecutora o recaudadora.

Para que la autoridad ejecutora requiera del pago de una multa deberá de estar sujeta a los términos o plazos que establecen el C.F.F., así mismo para la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

El primer término que hay que tomar en cuenta por todo contribuyente o deudor, es el de 15 días hábiles para interponer el recurso de revisión en contra del acuerdo o resolución emitida por la PROPECO que contenga alguna multa en contra del recurrente, por lo que este plazo empezará a contar a partir del siguiente día hábil que sea notificada la resolución.

El segundo término que no debe de olvidarse, son los 5 días hábiles que se tienen para pagar el crédito, que empezarán a partir de la notificación realizada del requerimiento de pago por la autoridad fiscal.

El tercer término que hay que considerar es el de 45 días hábiles que establece el C.F.F. para interponer los recursos que en el mismo se contienen, toda vez que dentro de este plazo no podrán ejecutarse ningún acto administrativo, sin embargo si el particular interpuso el recurso de revisión contra el acuerdo o resolución que le impone alguna multa dentro de los 15 días, que establece el artículo 91 de la ley, podrá según el C.F.F. garantizar el interés fiscal dentro de los 5 meses siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto.

A pesar de los plazos expresamente contenidos en el C.F.F., en la práctica sucede que el contribuyente o interesado que interpone el recurso de revisión contra actos de la PROFECO que impongan alguna multa, garantiza el interés fiscal hasta que es notificado por la autoridad ejecutora o recaudadora o bien cuando es requerido del pago de la multa que le fue impuesta lo que da origen a que se practique un embargo en vía administrativa y por consecuencia se originen gastos de ejecución y notificación que se pueden evitar aunque se garantice posteriormente el crédito fiscal por algún otro medio o forma de las ya mencionadas.

## C O N C L U S I O N E S

1.- La Ley Federal de Protección al Consumidor según el artículo 1º debe de aplicarse en contra de lo establecido por otras Leyes pero solo en materia de protección al consumidor, creo que este aspecto no limita el derecho de las personas para acudir ante Tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes respectivas antes de presentar una queja o cuando se dejan a salvo los derechos de consumidores y proveedores.

La Procuraduría Federal del Consumidor será el órgano encargado de vigilar la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor en base a las atribuciones que contiene la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.- Los sujetos obligados a cumplir con la Ley Federal de Protección al Consumidor señalados en el artículo 2º en nuestra opinión deben de agregarse al texto de la Ley las instituciones de crédito y demás organismos de crédito, así como al propio gobierno independientemente de que este desarrolle o no actividades de producción, distribución o comercialización de bienes, toda vez que el Estado sin que sean sus funciones propias muchas de las ocasiones viene siendo un prestador de servicios, como por ejemplo la distribución de agua, drenaje, pavimentación, etc., por tal motivo así también en nuestra opinión deben de unificarse la Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Fianzas toda vez, que en el texto original de la ley no estaban exentos y además por que en la actualidad las instituciones de crédito se encuentran en poder de la iniciativa privada.

Creemos que la Procuraduría Social debe de desaparecer para adherirse a las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, por tal motivo se debe de modificar el texto de la Ley para regular las relaciones del Estado como prestador de servicios.

Sobre este aspecto también se puede concluir que si el estado no desea o no pretende estar regulado por la Ley Federal de Protección al Consumidor debe de derogarse esta y si existiera alguna controversia deberá de promoverse ante los tribunales competentes, para que exista un ejercicio de la justicia más visible, toda vez que no puede pensarse que una misma autoridad pueda ser juez y parte de un asunto y actúe con la debida justicia y equidad para solucionar el conflicto o controversia.

3.- La Procuraduría Federal del Consumidor con fundamento en las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor, únicamente puede citar al proveedor y al conciliador a una sola audiencia de conciliación, pero lamentablemente en la practica la Procuraduría Federal del Consumidor se excede en sus funciones toda vez que cita tanto a consumidor y proveedor para comparecer audiencia de rendición de informe, varias audiencias de conciliación, audiencia de cumplimiento de convenio, por tal motivo todas estas actuaciones que pretendan que comparezcan el consumidor y proveedor y que no estén en la Ley son ilegales.

4.- Los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor por las partes traen aparejada su ejecución que podrá promoverse ante los tribunales competentes según el artículo 59 fracción VIII inciso e), lamentablemente esta ejecución casi nunca se promueve ante los tribunales competentes.

En relación a la fracción, inciso y artículo citada en el párrafo anterior cabe destacar que existe contradicción con el inciso b) de la misma fracción y artículo de la Ley de Protección al Consumidor toda vez que el inciso e) están obligadas ambas partes al cumplimiento de convenio y el inciso b) solo obliga al proveedor, por tal motivo debe de reformarse la Ley para que exista concordancia o semejanza en cuanto a los obligados u obligado al cumplimiento de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

5.- Se propone que se adicione a la Ley Federal de Protección al Consumidor un capítulo o artículo que establezca cuales son los requisitos que deben de satisfacer las personas o personal de la Procuraduría Federal del Consumidor que actúen como conciliadores, toda vez que en la practica debido al gran volumen de trabajo y a la gran diversidad de quejas que atiende la Procuraduría Federal del Consumidor se deben de aplicar una cantidad considerable de reglamentos o disposiciones que muchas de las veces desconoce el conciliador, y un más siendo estas tan indispensables para la celebración de un adecuado convenio que más adelante puede promoverse su ejecución ante los tribunales.

6.- La Ley Federal de Protección al consumidor faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor para requerir datos e informes a consumidores, proveedores y otras autoridades según el artículo 65 de la Ley, es decir la Procuraduría Federal del Consumidor no puede requerir documentos con fundamento en el precepto antes referido solo datos e informes a proveedores, consumidores y otras autoridades por lo que cualquier acto de la Procuraduría Federal del Consumidor que requiera documentos con fundamento en el artículo 65 es ilegal.

Por otro lado en la práctica solo se requiere de documentos a los proveedores a lo que no está facultada la Procuraduría Federal del Consumidor, aún más si esta autoridad necesita datos o informes puede solicitarlos a consumidores, proveedores y autoridades y no solo a proveedores.

La Procuraduría Federal del Consumidor solo puede solicitar datos e informes por escrito respecto de las quejas que conoce para contar con elementos de decisión y la facultad de requerir documentos esta contemplada solo para la materia de inspección y vigilancia.

Se puede concluir que la Procuraduría Federal del Consumidor debe de actuar con fundamento en lo contenido por la Ley Federal de Protección al Consumidor y no debe de excederse de dichas atribuciones.

7.- La Procuraduría Federal del Consumidor abusa de la discrecionalidad que otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor en el artículo 59 fracción VIII inciso d), toda vez que la Procuraduría Federal del Consumidor nunca motiva ni funda el porque envía una queja a resoluciones administrativas, es decir que cuando no hay un acuerdo entre las partes ni compromiso arbitral se debe de señalar que motivos y que artículos se consideran violados para que pueda remitirse la queja a resoluciones administrativas, esta falta de motivación y fundamentación por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor viola flagrantemente los artículos 14 y 16 Constitucionales.

8.- Se propone que se establezca en la Ley Federal de Protección al Consumidor la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto al ofrecimiento y valoración de las pruebas que ríndan las partes cuando la queja se envíe para que se dicte una resolución administrativa, tal y como se establece el tratamiento de las pruebas que se señalan y se adjuntan en el recurso administrativo que se puede presentar contra resoluciones dictadas por la Procuraduría Federal del consumidor.

9.- La Procuraduría Federal del Consumidor viola el artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al no tomar en cuenta los elementos necesarios cuando impone una multa superior a la mínima establecida por la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, las multas impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor por supuestas violaciones al artículo 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, solo mencionan en su texto que se ha violado o incumplido con dicho artículo, siendo que cuando se exceda del mínimo que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor para imponer multas, siempre deberá la Procuraduría Federal del Consumidor exponer que aspecto, motivo o razón tomó en cuenta para determinar la cuantía de la multa, o sea individualizar la sanción, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala como indispensables los requisitos contenidos en el artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuando se multe con una cantidad mayor de mínima.

10.- Contra las resoluciones y demás disposiciones derivadas de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las personas que se consideran afectadas con las mismas podrán interponer el recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación, es indispensable agotar el recurso de revisión que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor antes de interponer cualquier otro medio de defensa, ya que se podría desechar o sobreseer ese medio de defensa interpuesto diferente al establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

11.- La Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución sirve para guardar el estado en que se encuentran las cosas o situaciones hasta en tanto no haya una resolución definitiva, dicho procedimiento sirve así mismo para evitar molestias o extracciones de bienes propiedad del supuesto infractor así como evitar gastos de notificación y embargo al mismo, siendo las

únicas formas para garantizar el interés fiscal las contempladas en el Código Fiscal de la Federación.

Es indispensable para Suspender el Procedimiento Administrativo de Ejecución señalar la forma de garantizar el interés fiscal y acompañar copias del documento que acredite haber recurrido la resolución que se combate.

12.- Considero que es necesario establecer en la Ley Federal de Protección al Consumidor una disposición que establezca en forma expresa una negativa o positiva ficta, para apresurar a la Procuraduría Federal del Consumidor a resolver los recursos y resoluciones administrativas, en beneficio de una economía procesal y del consumidor, toda vez que la Procuraduría Federal del consumidor tarda demasiado tiempo en emitir resoluciones respecto a recurso y resoluciones administrativas, ocasionando perjuicio al consumidor al no poder disfrutar del bien o servicio adquirido durante el tiempo que no se emita la resolución respectiva.

13.- Considero que la finalidad de proteger los intereses de los consumidores por la Procuraduría Federal del Consumidor es muy aplaudible, ya que todos en un momento dado somos consumidores sin embargo considero que se debe de reformar la Ley Federal de Protección al Consumidor para evitar el mal actual de la Procuraduría Federal del Consumidor que acontece hoy en día, para que esta autoridad actúe en apego a derecho y evitar por consecuencia abusos, tardanzas, prepotencia en contra de las personas obligadas a cumplir con lo dispuesto a cumplir con la Ley Federal de Protección al Consumidor.

14.- Mi opinión es que la Dirección General de Quejas dependiente de la Procuraduría Federal del Consumidor debe de estar expresamente reglamentado su actuar en cuanto a la recepción de quejas, a demás de que exista personal especializado por materia, para analizar el fondo o procedencia de las quejas y evitar que estas sean levantadas para cumplir con un mínimo o para satisfacer los intereses de algún funcionario de la institución o cualquier otro funcionario que se le considere con cierta jerarquía.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Bauche Garciadiego Mario, La Empresa, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 2.- De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
- 3.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- 4.- Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1989.
- 5.- Martínez López Luis, Derecho Fiscal Mexicano, Ediciones Contables y Administrativas, S. A., México, 1984.
- 6.- Sánchez León Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1983.
- 7.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial, Porrúa, S.A., México, 1978.
- 8.- Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Pac, S.A. de V.C., México, 1992.
- 9.- Código de Comercio y Leyes Complementarias, Editorial, Porrúa, S.A., México 1991.
- 10.- Código Federal de Procedimientos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- 11.- Código Fiscal de la Federación, Dofiscal Editores, México, 1992.
- 12.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Ediciones Andrade, México, 1990.
- 13.- Constitución Política Mexicana, Editorial Ediciones Andrade, S.A., México, 1986.
- 14.- Diario de Debates de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 15.- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, España, 1970.
- 16.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

- 17.- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia 1917 - 1988, México, 1989.
- 18.- Información Dinámica de Consulta, Editada por Expansión, S.A., México, 1992.
- 19.- Ley de Coordinación Fiscal, Dofiscal Editores, México, 1992.
- 20.- Ley Federal de Protección al Consumidor, Editada por la Procuraduría Federal del Consumidor, México, 1988.
- 21.- Ley General de Sociedades Mercantiles, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- 22.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Ediciones Andrade, S.A., México, 1986.
- 23.- Prontuario de Actualización Fiscal, Ediciones Contables y Administrativas, S.A. de C.V.
- 24.- Pequeño Laurosse Ilustrado, García Pelayo y Gross Ramón, Ediciones Laurosse, México, 1990.
- 25.- Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, Publicado en el Diario oficial de la Federación el 6 de febrero de 1991.
- 26.- Reglamento al Código Fiscal de la Federación, Editorial Dofiscal Editores, México, 1992.
- 27.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991.