

293  
261



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA DISCRECIONALIDAD EN LA IMPOSICION DE  
SANCIONES CON FUNDAMENTO EN 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 :  
VICTOR ENRIQUE GARCES ESTRADA



**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.,

AGOSTO DE 1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**LA DISCRECIONALIDAD EN LA IMPOSICION  
DE SANCIONES CON FUNDAMENTO EN LA  
LEY FEDERAL DE PROTECCION  
AL CONSUMIDOR**

En memoria de mis padres  
Graciano Garcés Gutiérrez y  
Joaquina Estrada Robles  
Porque a pesar de no estar  
físicamente a mi lado,  
viven eternamente  
en mi corazón.

A mi esposa  
Beatriz Alvarez Cortés  
Con todo mi amor.  
Gracias por apoyarme y  
estar siempre conmigo;  
este triunfo de nuestro  
esfuerzo, nos pertenece  
a ambos.

A mis hermanos  
Graciela, Araceli  
Alfredo y Rocío  
A quienes quiero mucho y  
siempre me sentiré orgulloso  
de cada uno de ellos.

A mi abuelita  
Domi  
Por sus cuidados  
cuando niño.

A mis sobrinos  
Talía, Rocío, Diana, Adrián,  
Pamela, Héctor Hugo y Oscar  
Con mucho cariño.

Con gratitud y respeto a  
Sra. Vicenta Cortés Torres y  
Sr. Cipriano Alvarez Martínez  
Por haberme dado la alegría  
de vivir entre una familia  
excepcional.

A mis tíos  
Guillermo, Alejandro Jesús, Mario  
y especialmente a  
Socorro Estrada Robles  
Porque en el momento que  
requerí de su ayuda,  
me fue otorgada sin medida.

A mi asesor de tesis  
Lic. Oscar Barragán Albarrán  
Por su apoyo y sabia  
dirección en la conducción  
de este trabajo.

Al maestro Jesús Castillo Sandoval  
y al Lic. Jesús Rosete García  
Por la amistad pura e incondicional  
que me han brindado.

Con infinita gratitud a la  
Universidad Nacional Autónoma de México  
y a la  
Facultad de Derecho.

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION .....	X
Capítulo I.	
LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR .....	2
1. Antecedentes Históricos .....	2
2. La Protección al Consumidor en el Ambito Internacional .	7
2.1 Comunidad Económica Europea .....	8
2.2 Alemania Federal .....	10
2.3 Bélgica .....	10
2.4 Holanda .....	10
2.5 Gran Bretaña .....	11
2.6 Suiza .....	12
2.7 España .....	12
2.8 Países Nórdicos. El Ombudsman de los Consumidores ..	13
2.9. Estados Unidos de Norteamérica .....	14
2.10 Venezuela .....	15
3. La Protección al Consumidor en México .....	17
4. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor .....	23
Capítulo II.	
LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR .....	33
1. Origen .....	34

	Pág.
2. Objetivo .....	34
3. La Procuraduría como Órgano descentralizado .....	35
4. Personalidad Jurídica .....	37
5. Estructura Orgánica .....	38
6. Atribuciones .....	55
7. Procedimientos ante la Procuraduría Federal del Consumidor .....	58
7.1 Procedimiento Conciliatorio .....	61
7.2 Procedimiento Arbitral .....	65
7.3 Procedimiento por Infracción a la Ley .....	68

### Capítulo III.

#### LAS SANCIONES QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE

PROTECCION AL CONSUMIDOR .....	70
1. El Poder Sancionador de la Administración Pública .....	70
2. Medios de Apremio .....	74
3. Sanciones establecidas en el Capítulo XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor .....	77
3.1 Sanciones por contravención a las Disposiciones Generales .....	77
3.2 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Información y Publicidad .....	80
3.3 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Promociones y Ofertas .....	84

	Pág.
3.4 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Ventas a Domicilio .....	84
3.5 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Servicios .....	86
3.6 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Operaciones a Crédito .....	89
3.7 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Operaciones con Inmuebles .....	91
3.8 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Garantías .....	92
3.9 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Contratos de Adhesión .....	94
3.10 Sanciones por Incumplimiento .....	94
4. Recursos Administrativos .....	98

#### Capítulo IV.

LA DISCRECIONALIDAD EN LA IMPOSICION DE SANCIONES CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR .	103
1. La Resolución Administrativa .....	103
1.1 Concepto y Tipos de Resoluciones Administrativas ..	104
1.2 Fundamentación y motivación de la resolución administrativa .....	107
2. La Discrecionalidad en la Aplicación de Sanciones, Casos Prácticos .....	110

	Pág.
3. Opiniones Jurisprudenciales relacionadas con el Tema .....	130
4. Posibles Soluciones .....	139
CONCLUSIONES .....	144
BIBLIOGRAFIA .....	150

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

Varios tratadistas nos hablan sobre el Derecho de las infracciones administrativas, manifestándonos que es un derecho social por definición y en relación directa con el funcionamiento de la Administración Pública.

Si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos y el mantenimiento del orden, no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. De aquí la potestad sancionadora, que no condena los delitos, sino las faltas administrativas.

El poder sancionador de la Administración Pública, derivado del artículo 21 Constitucional no es absoluto, ya que los actos administrativos en que se imponen multas deben ser fundados y motivados y el hecho de que no se señale en la Constitución límite a las multas no quiere decir que, inclusive, la autoridad administrativa, como en el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, pueda imponer sanciones en desproporción al hecho ilícito administrativo que les pueda dar origen.

Es aquí, donde al indagar y demostrar la discrecionalidad

con que se actúa en la imposición de sanciones por parte de algunas autoridades de la Procuraduría Federal del Consumidor, lo que marcó el interés para investigar al respecto.

Para lograr los objetivos de este trabajo se estructuró en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones.

En el primer capítulo veremos los antecedentes históricos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las diversas formas de organización que se han creado en el ámbito internacional respecto a la protección al consumidor y su desarrollo en México, así como la exposición de motivos de la Ley. El segundo capítulo lo dedicamos al conocimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor refiriéndonos a su origen, objetivos, competencia, estructura orgánica, atribuciones y principalmente a los procedimientos que regula. El tercer capítulo aborda directamente el tema de las sanciones, estableciéndose los conceptos de sanción, infracción, medio de apremio y multa; así mismo, se analizan todas y cada una de las sanciones que establece la Ley en estudio. Por último, en el cuarto capítulo, se pretende demostrar la discrecionalidad con que actúan algunas autoridades de la Procuraduría al imponer sanciones por infracción a la ley; también se habla del concepto y tipos de resoluciones administrativas, de la fundamentación y motivación, se transcriben algunas opiniones jurisprudenciales relacionadas con el tema y se expresan posibles soluciones a la problemática planteada.

## Capítulo I

### LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

1. Antecedentes Históricos.
2. La Protección al Consumidor en el Ambito Internacional.
  - 2.1 Comunidad Económica Europea.
  - 2.2 Alemania Federal.
  - 2.3 Bélgica.
  - 2.4 Holanda.
  - 2.5 Gran Bretaña.
  - 2.6 Suiza.
  - 2.7 España.
  - 2.8 Países Nórdicos. El Ombudsman de los Consumidores.
  - 2.9 Estados Unidos de Norteamérica.
  - 2.10 Venezuela.
3. La Protección al Consumidor en México.
4. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

### 1. Antecedentes Históricos.

Mucho antes de pensar en resolver los problemas que le planteaba la convivencia con sus semejantes, los cuales habrían de presentársele con la integración de los primeros grupos sociales, en su largo y constante afán de evolución, el hombre requirió de allegarse los productos necesarios para su propia subsistencia.

"Cuando el hombre sintió frío, se protegió de la intemperie introduciéndose en una cueva, arrancó frutos silvestres que entonces había en abundancia o cazó animales a su alcance para saciar su hambre. Pero al paso del tiempo, el crecimiento natural de la población reflejó los primeros rasgos de lo que iba a ser una dramática competencia, y así las inclemencias del clima hicieron que el hombre al no encontrar refugio en cuevas ya ocupadas por competidores más fuertes, pensó en la construcción de las primeras chozas, los animales por instinto huyeron a zonas poco accesibles al hombre cazador, y al no encontrar frutos que otras manos ya habían arrancado, lo hizo meditar en la siembra y cultivo de algunas especies comestibles. En la historia del hombre se iba a gestar así el cambio de su actitud nómada por la vida sedentaria".(1)

---

(1) DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO. "Teoría Económica". Edit. Porrúa, S.A., México, 1979, pág. 15.

Al evolucionar buscó apoyo en la fuerza del grupo, con lo que obtuvo más fácilmente los medios para vivir; sin embargo, sólo producían lo indispensable para el uso personal o colectivo, ya que el trueque satisfacía las necesidades tanto del que cambiaba sus cosas o productos, como del que los recibía, a cambio de atender las necesidades primarias; no obstante, era difícil que coincidieran las necesidades de uno y otro con los objetos cambiados.

El maestro Cervantes Ahumada manifiesta: "El hombre producía flechas, las cambiaba por pieles, por semillas o por objetos de barro que él necesitaba para su propio consumo... Cuando el hombre adquirió bienes, no para consumirlos, sino para cambiarlos por otros, realizó el comercio en sentido moderno, porque se colocó en situación de intermediario entre quienes tenían bienes que deseaban cambiar por otros; y los que necesitaban adquirir los bienes que se ofrecían a cambio".

Continúa diciendo el maestro: "esta actividad de intermediación se ha desarrollado históricamente aumentando su complejidad; por ello, los comerciantes han tenido necesidad de crear instrumentos propios para el desenvolvimiento de su actividad y han realizado descubrimientos e inventos, que han trascendido esplendorosamente ante la historia del hombre".(2)

---

(2) CERVANTES AHUMADA, RAUL. "Derecho Mercantil". Edit. Porrúa, S.A., México, 1979, pág. 1.

La evolución de la actividad comercial fue lenta pero continua, ya que transcurrió un largo periodo durante el cual el carácter de comerciante era el que otorgaba naturaleza mercantil, las manufacturas y artesanías son sustituidas por sistemas de producción en serie y automatizadas, los transportes y comunicaciones se ramifican hasta los lugares más apartados, los talleres familiares de artesanos se convierten en fábricas.

En su origen, el hombre se constituyó bajo simples formas de sociedad primitiva, las cuales han ido evolucionando hasta la aparición de las más complejas instituciones sociales. Los problemas que primeramente se le presentaron los resolvió basándose en normas de conducta que él mismo dictó y ejecutó, ya fuera en defensa del elemento humano que lo rodeaba, o bien, para aprovechar los elementos naturales que el medio ambiente le proporcionó. Posteriormente, en las formas sociales de organización más complejas, la razón sustituyó a la fuerza; las normas para sancionar la conducta del hombre, ya sea de órganos o cuerpos autónomos y soberanos, fue con la finalidad de lograr la convivencia, ya fuera en el aspecto jurídico, político, económico o social.(3)

Por lo tanto, se puede asegurar que el comercio existió desde aquellos tan remotos tiempos de que data la existencia del hombre, época en que no se tenían monedas o medidas de valor, pero en

---

(3) DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO. Op. cit., pág. 21.

su lugar estaban las cosas o productos que podían ser cambiados por otros y para eso se tomaba el grado de utilidad y aprovechamiento de cada objeto.

A medida que el comercio se fue incrementando, se acrecentaba la necesidad de normar las actividades mercantiles en beneficio del consumidor, ya que el comprador sabe el valor comparativo de los diferentes productos y servicios que están a su disposición, mirando por su interés personal, comprará el producto que le da la mejor calidad para sus propósitos y al menor costo, pero esto es lo ideal y lejano de la posición real del consumidor, toda vez que las personas al hacer sus compras no lo hacen con calma y raciocinio como lo haría el que se apega a su economía. El consumidor, por consiguiente, al convertirse en víctima de los que trabajan para convertirlo en su cliente habitual, le imponen la necesidad de convertirse en vigilante alerta para que pueda ejercer libremente su capacidad de escoger.

Así, el maestro Jorge Sánchez Cordero, sostiene que: "si bien la protección al consumidor es un problema que se ha venido tratando desde hace mucho tiempo, el concepto de una política en materia de consumo es relativamente reciente. Este concepto constituye una respuesta a las condiciones del mercado que, con frecuencia, son fuente de abuso y frustraciones del consumidor. Este último se encuentra frente a la abundancia de bienes y servicios y su consecuente complejidad, ofrecidos por un mercado en expan-

sión en el que evidentemente ha perdido la posibilidad de representar un factor de equilibrio. El descubrimiento de nuevas materias primas, la implementación de nuevos métodos de fabricación, el desarrollo de medios de comunicación, la aparición de nuevos métodos de venta, han tenido como efecto el crecimiento de la producción y de la demanda intensa de una variedad de servicios. Con mayor frecuencia el productor y distribuidor tienen más posibilidades de determinar las condiciones del mercado que los consumidores. La fusión de empresas y algunas restricciones voluntarias de la concurrencia también han generado desequilibrios en detrimento de los consumidores; las prácticas comerciales, las cláusulas contractuales, el crédito al consumo y la noción de la concurrencia han evolucionado. Pero estos cambios, no han hecho más que acentuar los desequilibrios que hemos mencionado y que han sensibilizado a los consumidores y al poder público de la necesidad de una acción que tienda a informar mejor al consumidor de sus derechos y protegerlo contra los abusos resultantes de tales prácticas. En efecto, la expedición de normas que tiendan a la Protección al Consumidor, es la respuesta a cambios en la estructura de la economía y de sus formas de distribución y producción; es decir, la expedición de normas al consumidor obedece a un cambio en el desarrollo consistente en la creación de grandes empresas y en la comercialización masiva, basada esta última en una intensificación de los procedimientos del mercado. Pero dentro de la masa de consumidores, preocupan principalmente aquellos que con bajo salario, educación y conocimiento deficiente del mercado están

mal conformados frente a las prácticas comerciales sofisticadas y por ello necesitan de normas protectoras".(4)

## 2. La Protección al Consumidor en el Ambito Internacional.

El análisis de los mecanismos adoptados en las diversas ramas de la producción y distribución de bienes y servicios, descubre la consolidación de un fenómeno de enturbiamiento del mercado. Es decir, una acentuación de la disparidad de fuerzas, entre los sujetos que enfrentan sus intereses en la sociedad de consumo. Situación que, reducida a las singulares relaciones crediticias, características de la microeconomía cotidiana, se traduce normalmente en un metódico y continuo aprovechamiento de los consumidores, por parte del empresario.(5)

Es por esto que en los países desarrollados y subdesarrollados existe la tendencia de mejorar las condiciones en que se encuentra el consumidor a nivel internacional. El movimiento de los consumidores ha adoptado, obligado por las circunstancias, un carácter defensivo, puesto que el consumidor "débil" objeto de campañas, de promociones, de estrategias, etc., debe pasar a una fase de consolidación. El movimiento de los consumidores debe por

---

(4) SANCHEZ CORDERO DAVILA, JORGE. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Coloquio Internacional: "La Protección Jurídica del Débil en el Consumo". 23 de Julio de 1979 en la Ciudad Universitaria. Editorial Nueva Imagen. México, 1981, pág. 13.

(5) STIGLITZ, GABRIEL A. "Protección Jurídica del Consumidor". Edit. Depalma, Buenos Aires, 1990, pag. 3.

tanto, desempeñar un papel de creciente importancia, tendiente a la responsabilidad de los consumidores de acuerdo a su papel económico y social.

Como natural reacción social contra la injusta presión económica ejercida por una de las partes, comienzan a surgir diversos movimientos tendientes a equilibrar las relaciones de las partes, así es como en los países de capitalismo avanzado de Europa Occidental se viene observando una tendencia creciente hacia la regulación de limitaciones a la actividad comercial, con el fin de tutelar al consumidor.

## 2.1 Comunidad Económica Europea.

Crea en 1973 un Comité Consultivo de los Consumidores, destinado a representar los intereses generales ante los propios órganos comunitarios, a fin de reforzar y coordinar las acciones de tutela, en estrecho y constante contacto con las agrupaciones de consumidores. El Comité se compone de quince miembros escogidos de las organizaciones europeas internacionales de consumidores,(6)

---

(6) Son ellas: la Oficina Europea de Uniones de Consumidores, creada en 1962, que agrupa asociaciones de consumidores de los nueve países de la Comunidad y a su vez es miembro de la Organización Internacional de las Uniones de Consumidores; el Comité de las Organizaciones Familiares de la Comunidad Europea, creado en 1968; la Comunidad Europea de Cooperativas de Consumidores, creada en 1962 y la Confederación Europea de Sindicatos, fundada en 1973. Todos con sede en Bruselas (ref. Las organizaciones de consumidores y los poderes públicos, publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1977).

y otros diez integrantes, elegidos entre personalidades particularmente calificadas en materia de consumo. Así mismo, en el seno de la Comisión respectiva de la Comunidad se emplaza un Servicio del medio ambiente de la protección de los consumidores, en cuyo ámbito funciona una División encargada de la protección e información de los consumidores.

Se trata de un perfecto modelo de coordinación del obrar protector del órgano administrativo de gobierno, con el que atañe a las agrupaciones de consumidores, razón por la cual --pese al marco supranacional en que se instaura el sistema-- parece aconsejable realizar un trasplante de él, a los ordenamientos nacionales. En efecto, el acceso de los consumidores por medio de sus representantes, a una intervención activa en las decisiones del poder público que son de su incumbencia, supone razonablemente un previo y propio interés de la Administración en la defensa de los intereses del público y, a la vez, el fomento hacia la creación y desarrollo de las agrupaciones portadoras de sus pretensiones comunes.(7)

En lo referente a los ordenamientos nacionales, el Consejo de Europa invita a los Estados miembros a tomar las medidas pertinentes sobre la protección jurídica de los intereses de los consumidores, por lo que hemos de considerar entre las experiencias

---

(7) STIGLITZ, GABRIEL A. Op. cit., págs. 52 y 53.

que brindan los ordenamientos nacionales, aquellas que revelan los movimientos más trascendentes de protección al consumidor.

## 2.2 Alemania Federal.

La Asociación de Consumidores funciona desde 1953, con sede en la ciudad de Bonn, se ocupa de la actividad privada en la materia, y ha creado, con el objeto de informar al público, el Instituto del Consumidor. Los organismos gubernamentales cuya finalidad es la defensa del público consumidor, son el Comité del Consumidor, en el Ministerio para la Nutrición, Agricultura y el Bosque, y el Consejo del Consumidor, en el Ministerio de Economía.

## 2.3 Bélgica.

A nivel privado actúan la Asociación de Consumidores, creada en 1957, y la Unión Femenina para la Información y la Defensa del Consumidor, de 1959, ambos con sede en Bruselas. Así mismo, existen el Instituto para el Control de la Calidad y el Etiquetado Informativo y el Centro de Investigación e Información de las Organizaciones de Consumidores. En el orden gubernamental se ubica el Consejo del Consumo, organismo de carácter consultivo que opera bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Económicos y de la Energía, desde 1964.

## 2.4 Holanda.

Un elevado número de agrupaciones desempeña la función de tutela privada del público. La Asociación de Consumidores, fundada

en 1954, con sede en La Haya, cumple el rol más generalizado. Al mismo tiempo, existen la Fundación para el Contacto con los Consumidores, la Fundación para las Reclamaciones de los Consumidores (conformada por comités de arbitraje destacados a los distintos sectores específicos del comercio) y la Fundación para la Investigación Científica de los Asuntos de los Consumidores.

Dentro de los poderes públicos, a su vez, el Comité para Asuntos del Consumidor, que acciona como órgano consultivo del Consejo Económico y Social, y con gran peculiaridad, el Comité Interministerial para la Protección de los Consumidores, que desde 1974 coordina la actividad del gobierno, en los distintos campos de interés para el consumo que son de la competencia de cada uno de los ministerios.

## 2.5 Gran Bretaña.

En el orden privado coexisten la Asociación de Consumidores, fundada en 1957, a nivel nacional, con la Federación Nacional de Agrupaciones de Consumidores, creada en 1963 para la coordinación de las distintas organizaciones locales. Con una perspectiva menos amplia, se encuentran el Instituto de Investigaciones sobre Asuntos del Consumidor, el Consejo Nacional para la Protección al Consumidor y los Consejos del sector nacionalizado (con divisiones en las ramas de electricidad, transporte, etc.).

Finalmente, con un desprendimiento del Secretariado de Esta-

do para los precios y protección al consumidor, nace el Consejo Nacional del Consumo, que funciona, sin embargo, como entidad independiente.

## 2.6 Suiza.

Se despliega en Suiza uno de los más extensos movimientos en pro de los consumidores. Actúan con una visión generalizada en la materia, la Comunidad de Acción de Asalariados y Consumidores, fundada en 1966, el Grupo de Estudios para las Cuestiones del Consumidor de 1962, y la Federación de Consumidores, de 1964, todos con sede en Berna.

Dentro del gobierno funcionan la Comisión Federal del Consumo, órgano consultivo del Consejo Federal y sus departamentos, integrada por representantes de consumidores, empresarios y especialistas en economía de mercado. Además, como Secretaría de la Comisión se destaca la Oficina Federal del Consumo, verdadero nexo entre la Administración y las organizaciones de Consumidores.

## 2.7 España.

A nivel nacional accionan en el orden privado la Organización de Consumidores y Usuarios, la Federación de Consumidores y la Asociación General de Consumidores, todos con sede en Madrid.

En el marco de la administración pública, luego de una serie de reestructuraciones ministeriales (que se iniciaron en 1968 con

la creación de una Oficina de Información al Consumo), se establecen el Instituto Nacional del Consumo, organismo autónomo con específicas funciones de educación, información, asesoramiento y asistencia, y como órgano centralizado, la Subsecretaría para el Consumo integrada por las Direcciones Generales de Inspección del Consumo y de Control y Análisis de Calidad.

## 2.8 Países Nórdicos. El Ombudsman de los Consumidores.

Conviene analizar en conjunto las estructuras que existen en la materia en los países nórdicos, en cuanto reflejan una gran similitud.

A nivel particular actúan la Organización de Consumidores, en Finlandia (fundada en 1965, con sede en Helsinki), y el Consejo de Consumo, tanto en Noruega (desde 1953, con sede en Oslo), como en Dinamarca (constituido en 1947 por veintidós organizaciones relacionadas con la problemática, con sede en Copenhague).

En la actividad oficial aparece un ente propio a cada uno de los países nórdicos; en Dinamarca, el Consejo para la Economía Doméstica, dependiente del Ministerio de Comercio; en Noruega, el Instituto de Investigaciones del Consumidor, que conformado por seis miembros nombrados por el Rey, efectúan ensayos científicos y estudios económicos-sociales sobre el comportamiento de los consumidores. En Suecia, la Agencia Nacional del Consumo, con funciones de contacto con los productores y educación e información al

público.

El punto más sobresaliente de la experiencia nórdica viene configurado por la institucionalización del llamado Ombudsman de los Consumidores. Ante todo, en un momento preliminar, cabe resaltar la función que en Dinamarca y Finlandia se atribuye a la Cámara de Reclamaciones del Consumidor, verdadero órgano de arbitraje (que incluye entre sus miembros a representantes de consumidores y empresarios), cuya relación con el Ombudsman consiste en dirimir los casos que éste les somete, tras no haberlos podido resolver por sí mismo.

El cometido del Ombudsman de los Consumidores principalmente es velar por la licitud en el ejercicio de las prácticas comerciales. Es decir, protege a los ciudadanos contra el abuso, asegurando el cumplimiento de las leyes sobre el mercado, en especial las que regulan el empleo, por parte del empresario, de condiciones contractuales generales.

## 2.9 Estados Unidos de Norteamérica.

Estados Unidos fue uno de los primeros países que acometieron este problema mediante normas jurídicas. Así, en 1906, se expide la Ley de Víveres y Medicamentos, que se reformó y se amplió en 1938 a modo que se incluyeran los cosméticos y artefactos curativos, las condiciones en que deben enlatarse los comestibles y artefactos curativos; en 1929, se dictaron disposiciones que ampliaban

las competencias de la Comisión Federal del Comercio, dándole a ésta la facultad de castigar los actos impropios y engañosos que lesionan al consumidor; es decir, evita que los productores hagan anuncios falsos, obliga a que se marquen debidamente los artículos, exige que se diga la verdad en los marbetes que garantizan, por ejemplo cuando se dice que una tela no encoge, y fomentar las prácticas de comercio equitativo.

Otros organismos dependientes del Departamento de Agricultura laboran en pro del interés del consumidor, la administración de producción y mercados, la oficina administrativa de precios, la oficina de nutrición humana y de economía doméstica; este último, suministra boletines y otros servicios educativos e informativos.

Por último, las leyes más importantes en cuanto a la protección al consumidor en los Estados Unidos de Norteamérica, son: Ley Federal de Sustancias Peligrosas; Ley sobre Empaquetado y Etiquetado; Ley sobre Textiles Inflamables; Ley de la Comisión Federal de Comercio, y Ley sobre Veracidad de los Préstamos.

#### 2.10 Venezuela.

En Venezuela, el 18 de julio de 1973 se introduce a la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Protección al Consumidor; sin embargo, no se aprobó, pero el 18 de abril de 1974 se presenta nuevamente otro proyecto de Ley denominado "Proyecto de Ley Antimonopolio y de Protección al Consumidor". En este Proyecto se

señaló la conveniencia de separar la legislación antimonopolista de la protectora del consumidor, entre otras cosas por considerar que los sujetos destinatarios de la Ley son distintos.

El 5 de agosto de 1974 entra en vigor la Ley de Protección al Consumidor, manifestándose lo siguiente: En el título segundo capítulo primero, establece cuáles son los bienes y servicios de primera necesidad, los cuales son determinados por el Ministerio de Fomento, en base a su carácter de consumo masivo o a la característica de ser esenciales para la vida de la población; prohíbe el acaparamiento y cualquier forma de especulación, remitiendo a la Ley Especial de la Materia para el castigo de los infractores; precisa la posibilidad de establecer el delito de la usura; faculta al ejecutivo nacional para fijar los tipos máximos de interés en las operaciones de crédito o financiamiento.

También se establece de la publicidad, tanto comercial como industrial, y señala las prohibiciones dirigidas a la misma, tales como el anuncio de productos como nuevos, cuando los mismos hayan sido usados o reconstruidos. Establece la obligación de los productores de colocar en lugar visible los precios de los mismos.

Existe también la superintendencia de protección al consumidor, quien determina que los bienes de naturaleza durable deben ser garantizados contra desperfectos o mal funcionamiento. Este organismo adscrito al Ministerio de Fomento, será el competente para

proteger al consumidor frente a la transgresión de la normatividad consagrada en la Ley.

### 3. La Protección al Consumidor en México.

Es satisfactorio constatar que desde hace más de 500 años, entre nuestros ilustres ancestros, los aztecas, existió una Institución defensora del consumidor.

En el imperio azteca funcionaba el mercado de Tlaltelolco, cercano a la gran Tenochtitlán y donde, según anota Bernal Díaz del Castillo, se reunían más de cincuenta mil gentes para realizar transacciones comerciales. Los comerciantes, o pochtecas, tenían singular importancia, no sólo económica, sino política y social. En el mercado o tianguis funcionaban tribunales especiales que dirimían los litigios entre los contratantes.(8)

En el México actual, en cuanto a la defensa de los intereses del consumidor podemos ver que en el artículo 28 de nuestra Carta Magna, se establece lo siguiente:

"... En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las au-

---

(8) CERVANTES AHUMADA, RAUL. "Evaluación del Derecho Mercantil". VII Conferencia de Facultades y Escuelas de Derecho de América Latina. Quito, Ecuador, 2-7 de julio, 1978. Ediciones UDUAL, México, 1978, pág. 883.

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

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediasiones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

Así mismo, en otra de las normas jurídicas mexicanas se establece un control rígido en beneficio de los consumidores, nos referimos a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica en 1950, estableciéndose facultades para imponer precios máximos al mayoreo y menudeo y fijar las tarifas de los

servicios; igualmente, que no se eleven los precios del mercado y las tarifas vigentes.

En 1951 se decreta la lista de productos sometidos a control oficial de precios; el 29 de marzo del mismo año se crea la Dirección General de Precios, independiente de la Secretaría de Economía (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

El 3 de abril de 1974 se crea un organismo destinado fundamentalmente a proteger el salario de los trabajadores y a elevar su capacidad adquisitiva que es el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, que entre sus principales objetivos destacan:

1. La defensa del patrimonio de los trabajadores contra su perjuicio o menoscabo;

2. Estudiar y proponer la adopción de medidas o la creación de instituciones que protejan al salario e incrementen su capacidad adquisitiva;

3. Organizar la colaboración entre los sindicatos obreros y las autoridades competentes para la vigilancia y el adecuado cumplimiento de las disposiciones que protegen el salario y el nivel de vida de los trabajadores, y

4. Recabar la información necesaria de carácter económico y social para cumplir con sus propios objetivos y para orientar tanto al consumo como a la acción de los trabajadores.

El licenciado Ovalle Favela menciona: "... el fenómeno de la

inflación hizo, sin duda, más evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos que no sólo evitaran el crecimiento especulativo de los precios, sino que también procuraran el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones celebradas entre consumidores y comerciantes...".(9)

Sin embargo, en nuestro país, se dio gran auge a una nueva legislación encaminada a regular situaciones de índole social y económica que va dirigida a la protección de clases sociales económicamente más débiles.

El gobierno del entonces Presidente de México, Luis Echeverría Alvarez, tiene el mérito de haber propuesto al Congreso un cuerpo legal que no tenía antecedentes directos en la legislación mexicana en relación con la protección al consumidor.

Así, se publica la primera Ley Federal de Protección al Consumidor en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975 y entra en vigor el 5 de febrero de 1976; sus preceptos son de orden público e interés social.

El propio Ejecutivo Federal, en la exposición con que acompañó la iniciativa que presentó a consideración del Congreso de la

---

(9) OVALLE FABELA, JOSE. "Algunos Problemas de la Protección al Consumidor en México". Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pág. 38.

Unión, fue terminante y preciso, al decir que con ella se prolonga, en materia de comercio, la tradición jurídica y política que se inicia con la revolución. Acentúa la preeminencia del interés colectivo sobre el interés particular y reafirma el deber constitucional que el gobierno tiene de velar porque la libertad de la mayoría no sea sacrificada por la acumulación de poder económico en pequeños grupos.

De ahí que las disposiciones de la Ley tengan el carácter de irrenunciables e imperativas y que; en consecuencia, no sólo deroguen a cualquier disposición que se les oponga sino que prevalezca sobre algún pacto, costumbre, práctica o uso en contrario.

Se crea la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, como organismo autónomo y el Instituto Nacional del Consumidor como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Ley referida, después de estar en vigor por un lapso de más de 16 años, fue abrogada el 18 de diciembre de 1992, creándose una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Reforma Legislativa de suma importancia para los consumidores, como lo señala el Lic. Alfredo Baranda García, Procurador Fe-

deral del Consumidor, al manifestar: "Con la promulgación de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor se pretende adaptar la legislación a las nuevas circunstancias que vive el país. Así, se busca ir más allá de la solución de problemas inmediatos, recogiendo las tendencias del mediano y largo plazo que influyen en el desarrollo de las relaciones de consumo. Por ello, el nuevo ordenamiento jurídico, además de fortalecer las labores tradicionales de la Procuraduría, amplía su propio margen de acción y crea canales de participación para que el conjunto social incida en las tareas institucionales.

A través de la fusión del INCO y la PROFECO, se crea una nueva institución en la que se reúne el potencial preventivo de la información y la autoridad para vigilar y proteger los derechos e intereses de los consumidores. Con esto, no sólo el estado fortalece su capacidad de rectoría en las relaciones de consumo, sino que al crear una instancia ágil y flexible, se reducen los tiempos de respuesta a las demandas de la población.

La nueva legislación permite que las acciones de la Procuraduría adquieran una nueva dimensión, acorde con la dinámica económica del país. Así, por ejemplo, dentro de las labores tradicionales de inspección y vigilancia, además de verificar los precios de los productos, se faculta a la PROFECO para supervisar la calidad, ingredientes, pesos y medidas, así como todas las normas oficiales mexicanas de la Ley Federal de Metrología y Normaliza-

ción establece.

Las tareas de promoción, investigación y educación que desarrollaba el INCO no se suprimen en la nueva Procuraduría. Por el contrario, se fortalecen y amplían, pues la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, al contener un carácter profundo y eminentemente educativo, permite realizar estas tareas de manera coordinada".(10)

#### 4. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Mediante comparecencia del C. Lic. Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, celebrada en el "Salón de los Legisladores", el día 7 de diciembre de 1992 ante las Comisiones Unidas de Comercio, de Patrimonio y Fomento Industrial y Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios de la Cámara de Diputados, expuso el espíritu y proyecto de Ley que sirvió de base a la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor que presentó el Presidente de la República al Congreso de la Unión en su periodo de sesiones, el cual establece en su exposición lo siguiente:

---

(10) BARANDA GARCIA, ALFREDO. "Presentación a la Ley Federal de Protección al Consumidor". Edición de la Procuraduría Federal del Consumidor, México, 1993, págs. 2 y 3.

"En los últimos años México ha crecido no sólo en términos cuantitativos sino en complejidad. La aparente homogeneidad de la sociedad ha cedido su lugar a una extraordinaria pluralidad en sus relaciones".

"La existencia de un México plural en los ámbitos social, productivo y cultural refleja no sólo un nivel asimétrico de desarrollo sino que expresa, cabalmente, un vasto universo de problemas. Mientras que por un lado existen sectores profundamente arraigados en concepciones y prácticas ancestrales, existen otros que apuntan hacia cambios trascendentales. Ambas caras integran la sociedad mexicana y cada una de ellas contiene en su interior estructuras, preocupaciones y aspiraciones específicas que, sumadas, conforman nuestra identidad".

"La estructura social del país es excepcionalmente dinámica. Su potencial organizativo se incrementa cada día: los grupos tienden, desde sus propios espacios, hacia el establecimiento de formas de organización y participación que les permitan incorporarse a la toma de decisiones básicas para resolver sus problemas de manera directa y oportuna".

"La modernización de la vida nacional trae consigo la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. La dinámica de las transformaciones conduce hacia una mayor presencia ciudadana en las tareas de gobierno. De ahí que la

creación de canales permanentes de comunicación entre las instituciones y la sociedad sea una preocupación de la mayor importancia".

"Los cambios que hemos experimentado, han hecho evidente que las relaciones entre las naciones muestran una mayor interdependencia. Por ello, la comprensión de los problemas requiere de nuevos instrumentos y métodos de aproximación a la realidad, que permitan apreciar el contexto general del país, atendiendo primordialmente a sus condiciones concretas".

"México no ha sido ajeno a la influencia de los acontecimientos que sacuden al mundo. Las tendencias en favor de la apertura de las economías, el uso cada vez más recurrente y especializado de los medios de comunicación, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en el quehacer productivo o los procesos de globalización, tienen un impacto directo sobre la vida nacional, cuyas consecuencias aún no podemos conocer en detalle ni a profundidad".

"Dentro de las diversas concepciones del desarrollo, el fortalecimiento del mercado es una de las tendencias más sobresalientes: crear ámbitos económicos regidos por criterios de equidad que alejen el riesgo de intercambios desiguales, es hoy una de las mayores aspiraciones en el concierto mundial".

"La inserción de México en este contexto debe realizarse aten-

diendo, de manera simultánea, viejos rezagos estructurales y los desafíos que la realidad actual plantea. El Estado debe reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad contemporánea empieza a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir sus finalidades originales".

"En el mundo moderno, empieza a hacerse cada día más evidente que las instituciones no pueden asumir plenamente el trabajo de las comunidades ni suplantar sus intereses, creatividad o sentido productivo. El reto no es sólo hacer más eficiente su capacidad de rectoría sino salir al encuentro de la dinámica social del país, anticipándose y siendo partícipe de los cambios".

"Por ello, el Estado se ha propuesto crear instituciones más ágiles y cercanas a la sociedad. La nueva realidad mexicana exige a los organismos públicos actitudes que permitan al conjunto social participar, de manera permanente y corresponsable, en las tareas de gobierno".

"La presente iniciativa que someto a la consideración de este H. Congreso de la Unión, propone la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor que el Ejecutivo a mi cargo estima de gran importancia para promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país".

"La presente iniciativa se inscribe en el marco de nuestro derecho social, que tiene su raíz en el mandato del Constituyente de 1917. Es deber de nuestra generación velar porque la actividad del consumo se rija mediante principios de equidad que aseguren la concordancia entre el crecimiento económico y la justicia social. Para ello, es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas destinadas a proteger los derechos e intereses de los consumidores".

"Asimismo, el Estado está obligado a modificar su propio marco jurídico, a fin de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en posibilidades de integrarse en una sociedad y en realidades internas e internacionales previsibles".

"Tanto la expansión de la actividad productiva como los procesos de desregulación y apertura de nuestra economía, tienen un impacto directo sobre las relaciones de consumo, que se manifiesta en el mercado y, por ello mismo, en la necesidad de ordenarlo".

"La naturaleza de las relaciones de intercambio expresa la compleja estructura social de México. El consumo, si bien es un fenómeno universal, adquiere, en la práctica, un número insospechado de particularidades".

"Si antaño un ama de casa, un profesionista o cualquier integrante de la sociedad se definía por una forma específica de con-

sumo, actualmente esto ya no es posible. Se han multiplicado las relaciones de consumo y ya no admiten consumidores unitarios. En un sentido amplio y general, se trasciende cada día la clasificación por nivel de ingreso o adscripción a grupos sociales no permeables. Al crecer la complejidad social, se incrementan, por consiguiente, las modalidades y significados del consumo".

"Estas actividades expresan también nuestro propio modelo cultural: junto a la subsistencia de las más añejas formas de comercialización, el mercado mexicano incluye una gran cantidad de mecanismos de consumo, entre los que figuran algunos tan novedosos de bienes y servicios como son las tarjetas de crédito. La evolución previsible de las tendencias económicas permite anticipar el surgimiento de formas inéditas de compra-venta que se sumarán a las ya existentes, con lo que la actividad comercial continuará modificándose".

"Del mismo modo, el universo de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado se incrementa notablemente. Hoy, la expansión del mercado parece no tener límites. En este sentido, el riesgo para los sectores de la población más desprotegidos es mayor, y con tal motivo, las instituciones orientadas hacia la rectoría en las relaciones de consumo deben acercarse más a la demanda de esos consumidores".

"Por otra parte, la perspectiva de establecer una zona de li-

bre comercio en América del Norte exige la introducción de patrones y normas de eficiencia, calidad y competitividad al más alto nivel internacional. El panorama regional permite suponer una nueva dimensión de los intercambios que modificará las relaciones de consumo en el país".

"Frente a esta situación, la existencia de precios oficiales reduce su peso e importancia como estrategia para el ordenamiento del mercado. Las nuevas circunstancias obligan a buscar mecanismos que, sin inhibir la acción de los particulares, permiten orientar la actividad de proveedores y consumidores hacia una evolución previsible de la actividad comercial".

"La investigación acerca de la calidad de los bienes y servicios, así como su comportamiento en el mercado, tiene que orientar a los proveedores y consumidores respecto de las normas de calidad y competitividad que exige el nuevo contexto nacional e internacional".

"Este proceso debe impulsar cambios que modifiquen la ubicación de las instituciones en las relaciones de consumo, permitiéndoles asumir una nueva orientación que privilegie, con la participación activa de la población, las actividades de carácter preventivo".

"En el pasado, con la creación de la Procuraduría Federal del

Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor se pretendió que las dos instituciones, separadamente, atendieran una demanda social abundante y heterogénea. Con tal propósito, a una se le dotó de autoridad y a la otra de facultades informativas para una indispensable interlocución social".

"Ambos organismos han demostrado una gran efectividad en cuanto al desempeño de sus funciones. Tan sólo en este año la Procuraduría Federal del Consumidor otorgó alrededor de 347 mil asesorías, atendió 310 mil quejas y denuncias, resolvió a favor del consumidor casi 184 mil asuntos y recuperó 333,400 millones de pesos en beneficio de los consumidores afectados; emitió 3,200 resoluciones administrativas, e impuso 2,317 sanciones económicas por 7,450 millones de pesos. Además, constituyó 3,043 comités de defensa y protección de los consumidores. Por su parte, el Instituto Nacional del Consumidor realizó 697 investigaciones, estudios y pruebas de calidad de productos de consumo generalizado, impartió 10,571 cursos y conferencias sobre temas relacionados con el consumo, y trasmitió a nivel nacional 113 mil mensajes y programas".

"En las actuales circunstancias, la necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores se ha convertido, a poco más de tres lustros de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificulta al Estado la posibilidad de solucionar los requerimien-

tos de la población consumidora".

"Por ello, la presente iniciativa propone fusionar ambas instituciones en una nueva Procuraduría Federal del Consumidor, que fortalezca su presencia en la sociedad y atienda eficaz y oportunamente a la población".

"Nuestro país requiere un organismo dinámico que afronte los problemas, que cuente con la flexibilidad suficiente para anticipar y ser partícipe de los cambios, que fortalezca su vocación federal mediante la desconcentración y especialización de sus actividades y que abra espacios de participación al conjunto social, para que éste incida en la definición y desarrollo de sus tareas".

"La presente iniciativa pretende adaptar la legislación relativa a la protección al consumidor a la dinámica actual del país, recogiendo las experiencias de la legislación vigente e incorporando una normatividad que permita ampliar su propio ámbito de acción".

## Capítulo II

### LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1. Origen.
2. Objetivo.
3. La Procuraduría como Órgano descentralizado.
4. Personalidad Jurídica.
5. Estructura Orgánica.
6. Atribuciones.
7. Procedimientos ante la Procuraduría Federal del Consumidor.
  - 7.1 Procedimiento Conciliatorio.
  - 7.2 Procedimiento Arbitral.
  - 7.3 Procedimiento por Infracción a la Ley.

## LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

El libre comercio, la libre empresa, la existencia en el mercado de grandes cantidades de productos nacionales y extranejeros hacían necesario un cambio en la estructura social de México. En atención a la función social contenida en nuestra Constitución, los legisladores consideraron oportuno adecuar los instrumentos legales, que en materia de protección al Consumidor existían, reformando sus preceptos y adaptándolos a la realidad económico social que vive el país, protegiendo, aunque fuera en pequeña escala los derechos de los consumidores.

De esta manera, se expidió una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual define las atribuciones y funciones de las autoridades competentes en la materia y busca simplificar trámites y procedimientos para la aplicación de sus distintas disposiciones.

La Ley está ordenada en 15 capítulos, cada uno de los cuales aborda diferentes aspectos de las relaciones de consumo. Esta estructura tiene una gran ventaja, pues en el anterior ordenamiento las disposiciones se encontraban dispersas, lo que dificultaba su conocimiento y aplicación.

## 1. Origen.

La Procuraduría Federal del Consumidor, órgano público, dependiente de la Administración Pública Federal, es la encargada de la observancia y aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante las atribuciones que le confiere este ordenamiento jurídico; que recibe las quejas o inconformidades de los consumidores en contra de actos u omisiones de proveedores, prestadores de servicios o arrendadores, que no respeten los términos, condiciones o modalidades originalmente pactadas.

La Procuraduría se instituyó por la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, que entró en vigor en México el día 5 de febrero de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975; actualmente rige su actividad la normatividad publicada el 24 de diciembre de 1992, entrando en vigor al día siguiente.

La sede de la Procuraduría se encuentra en la Ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas.

## 2. Objetivo.

La Procuraduría es un organismo descentralizado de servicio

social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene como objeto proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, como lo establece el artículo 20 de la Ley. Asimismo, protege los derechos de los arrendatarios en el Distrito Federal, como se desprende de lo dispuesto en la parte final del artículo 73, que dispone: "... esta Ley es aplicable a los arrendamientos de inmuebles destinados a casa habitación en el Distrito Federal, en cuyo caso el arrendatario se considerará como consumidor y el arrendador como proveedor".

### 3. La Procuraduría como órgano descentralizado.

Considerando que la Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano descentralizado, es oportuno referirnos a qué se entiende por órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados; a este respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, nos dice:

Centralización administrativa es "el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y de la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas".(11)

---

(11) SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, pág. 475.

La desconcentración administrativa nos indica que es: "La transferencia de un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".(12)

Por descentralización administrativa se entiende que es: "La técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia sin dejar de formar una parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".(13)

Con el fin de lograr una mayor comprensión de lo expuesto, hacemos referencia a lo que nos indica al respecto el Dr. Miguel Acosta Romero:

"Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de la misma indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian.

---

(12) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit., pág. 489.

(13) Ibid., pág. 470.

Por lo anterior, señalaremos algunas características de cada una y sus diferencias.

#### Desconcentración

1. Organismo inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

#### Descentralización

1. Organismo que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas". (14)

#### 4. Personalidad Jurídica.

Debemos entender por personalidad a la actitud legal para intervenir en un negocio o para comparecer en un juicio; la personalidad jurídica de la Procuraduría la tiene el Procurador, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 27 fracción I, que dice: "El Procurador Federal del Consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

##### I. Representar legalmente a la Procuraduría".

Reforzándose con lo dispuesto en el artículo 9, párrafo segundo del Reglamento del Capítulo Octavo de la multicitada Ley: "Corresponde originariamente al Procurador la representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Procuraduría. Para la mejor distribución de aquellos y desarrollo

---

(14) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 346.

del trabajo, se estará a lo previsto en el presente reglamento. Salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, el Procurador podrá delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo".

##### 5. Estructura Orgánica.

La estructura orgánica con que cuenta actualmente la Procuraduría Federal del Consumidor, dimana de las atribuciones establecidas en la fracción III del artículo 27 de la Ley, en favor del Procurador, en el sentido de que creará las unidades que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría y determinará la competencia de dichas unidades, de acuerdo con el estatuto orgánico.

Al momento de la elaboración de esta tesis, no se ha expedido el estatuto orgánico que marca el artículo 27 referido anteriormente, por lo que, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio al abrogar la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada el 22 de diciembre de 1975, quedarán vigentes los reglamentos expedidos en términos de la ley que se abroga en lo que no se opongan a la presente ley. Por lo expuesto, se hace referencia a lo indicado en el artículo 6 del Reglamento del Capítulo Octavo de la ley referida, así como al acuerdo donde se define la adscripción de las unidades administrativas que conforman la es-

estructura de la Procuraduría, publicados el 6 y 7 de febrero de 1991 en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente.

"Artículo 6. Para el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría, dicho organismo contará con los siguientes servidores públicos y unidades:

Procurador

Subprocuraduría de Servicios al Consumidor

Subprocuraduría de Organización de Consumidores

Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia

Subprocuraduría Jurídica

Coordinación General de Administración

Unidad de Contraloría Interna

Unidad de Comunicación Social

Dirección General de Delegaciones

Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje

Dirección General de Resoluciones Administrativas

Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario

Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores

Dirección General de Capacitación de Consumidores

Dirección General de Inspección y Vigilancia

Dirección General de Estudios y Proyectos

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Contratos de Adhesión

Dirección General de Apoyo Técnico

Dirección General de Organización

Dirección General de Administración  
Dirección General de Informática  
Delegaciones

Asimismo, la Procuraduría contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, ejecutores de sanciones, notificadores, peritos, promotores, instructores y demás personal técnico y administrativo que determine el Procurador, con base en el presupuesto".

Como se expuso anteriormente, la Procuraduría tiene como autoridad máxima al C. Procurador, quien al realizar la adscripción de las unidades administrativas emitió el siguiente:

#### ACUERDO

"ARTICULO UNICO.- Para el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor, las unidades administrativas que conforman su estructura orgánica, que se precisan en el Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, quedan adscritas en los siguientes términos:

**I. Al Procurador Federal:**

Unidad de Contraloría Interna

Unidad de Comunicación Social

Dirección General de Delegaciones

**II. A la Subprocuraduría de Servicios del Consumidor:**

Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje

Dirección General de Resoluciones Administrativas

Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario

**III. A la Subprocuraduría de Organización de Consumidores:**

Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores

Dirección General de Capacitación de Consumidores

**IV. A la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia:**

Dirección General de Inspección y Vigilancia

Dirección General de Estudios y Proyectos

**V. A la Subprocuraduría Jurídica:**

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Contratos de Adhesión

Dirección General de Apoyo Técnico

**VI. A la Coordinación General de Administración:**

Dirección General de Organización

Dirección General de Administración

Dirección General de Informática".

En relación al tema de esta tesis, se mencionan las atribuciones de las principales áreas que intervienen directamente en la protección y salvaguarda de los intereses de los consumidores.

El artículo 27 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que al Procurador le corresponde, entre otras atribuciones: la de representar legalmente a la Procuraduría; nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría, señalándole sus funciones y remuneraciones; delegar facultades de autoridad y demás necesarias o convenientes en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo. Los acuerdos relativos se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, corresponde al Procurador la atención, trámite y resolución de los asuntos que competan a la Procuraduría y ejercerá las siguientes atribuciones no delegables: establecer, controlar y dirigir las políticas de la Procuraduría; proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinadora de Sector, los proyectos de Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos necesarios para el exacto cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas relativas a relaciones de consumo; expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; adscribir orgánicamente las unidades administrativas; así como de la asesoría y de apoyo; nombrar al personal; proponer de conformidad con la legislación aplicable el presupuesto y autorizar el ejercicio aprobado; informar al Titular del Poder Ejecutivo Federal y a la Coordinadora de Sector, sobre los asuntos que sean competencia de

la Procuraduría; expedir las condiciones de trabajo del personal adscrito, con la intervención que legalmente corresponda al sindicato, y las demás que con carácter de indelegables le otorguen otros ordenamientos jurídicos o el Poder Ejecutivo Federal.

Los Subprocuradores y el Coordinador General de Administración, tendrán las siguientes atribuciones comunes: planear, instrumentar, ejecutar, coordinar, controlar, dar seguimiento y evaluar las acciones de las unidades administrativas adscritas bajo su ámbito de competencia, resolviendo y firmando los asuntos que correspondan a las mismas; desempeñar las labores encomendadas a su cargo y coordinarse entre sí; someter a la aprobación del Procurador los estudios y demás proyectos que elaboren las unidades administrativas a su cargo; intervenir en la elaboración de proyectos de Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos; promover la concertación y colaboración de la Procuraduría con otras dependencias; entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para lograr los fines que establece la Ley; dar a conocer en el ámbito bajo su responsabilidad, las resoluciones y acuerdos del Procurador; expedir copias certificadas de expedientes y documentos, así como, endosar o transferir billetes de depósito.

Al Subprocurador de Servicios al Consumidor, le corresponde en particular lo siguiente: vigilar, instrumentar, coordinar y controlar los procedimientos administrativos establecidos en la Ley,

y otros ordenamientos jurídicos relativos a los servicios al consumidor; motivar, fundar y suscribir las resoluciones derivadas de los incidentes de nulidad y excepciones procesales que se promuevan, así como de los recursos de revisión interpuestos con fundamento en el artículo 91 de la Ley, como autoridad inmediata superior de la responsable; ejercer las contenidas en los artículos 59 fracciones I, II y VIII, 65, 66, 78 al 88 y 90 de la Ley, confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de apremio y sanciones previstas en los artículos 66 y 86 de la Ley, y motivar, fundar y suscribir los laudos derivados de los juicios arbitrales.

En cuanto al Subprocurador de Organización de Consumidores, le corresponde: definir, instrumentar, ejecutar y evaluar las políticas para el desarrollo de las actividades tendientes a promover la constitución y capacitación de las organizaciones de consumidores en general; coordinar, controlar, vigilar, supervisar y aprobar el desarrollo de las acciones derivadas del programa de organización colectiva de los consumidores, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables; establecer los canales adecuados de comunicación entre la Procuraduría y los diversos sectores de la sociedad que permitan un intercambio en el conocimiento de la problemática que enfrentan los consumidores y de sus soluciones; realizar los estudios y en su caso, instrumentar los procedimientos de concertación interinstitucional para la creación de mecanismos en los que participen los sectores de la sociedad en materia de pro-

tección al consumidor y difusión de la Ley y ejercer las contenidas en los artículos 58, párrafo segundo y 59, fracciones I, II, V y XIV de la Ley.

El Subprocurador de Inspección y Vigilancia, tendrá las siguientes atribuciones: ejercer las tareas de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ejercer las contenidas en los artículos 52 párrafo segundo, 59 fracción V, 65, 66, 78 al 88 y 90 de la Ley; confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de apremio y sanciones previstas en los artículos 66 y 86 de la Ley y motivar, fundar y suscribir las resoluciones derivadas de los incidentes de nulidad y excepciones procesales que se promuevan, así como de los recursos de revisión interpuestos con fundamento en el artículo 91 de la Ley, como autoridad inmediata superior de la responsable.

En cuanto al Subprocurador Jurídico, le corresponde: vigilar, instrumentar, coordinar y controlar los procedimientos establecidos en la Ley y otros ordenamientos jurídicos; prestar la consultoría jurídica en la Procuraduría; representar a la Procuraduría y al Procurador en toda clase de procedimientos judiciales y contencioso administrativos, derivados del ejercicio de sus atribuciones e instrumentar informes en materia de amparo; ejercer las acciones judiciales y contencioso administrativas que competan a la Procuraduría, así como hacer valer toda clase de derechos y defensas en

cualquier procedimiento; ejercer las contenidas en los artículos 27, 59 fracciones I a V, VII y IX a XIII, 63 a 66, 78 al 88 y 90 de la Ley; confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de apremio y las sanciones establecidas en los artículos 66 y 86 de la Ley, y motivar, fundar y suscribir las resoluciones derivadas de los incidentes de nulidad y excepciones procesales que se promuevan, así como de los recursos de revisión interpuestos con fundamento en el artículo 91 de la Ley, como autoridad inmediata superior de la responsable.

En cuanto a los Directores Generales, les corresponde lo siguiente: planear, instrumentar, ejecutar, coordinar, controlar, dar seguimiento y evaluar las acciones derivadas de los programas a su cargo y del ejercicio de las atribuciones que le confiere este Reglamento; proponer al Procurador o Subprocurador al que se encuentren adscritos o, en su caso, al Coordinador General de Administración, la celebración de bases de concertación y colaboración con otras dependencias; dar a conocer los acuerdos y resoluciones de autoridades superiores y aquellos que emitan con fundamento en las atribuciones que les correspondan; vigilar el cumplimiento y aplicar los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Procuraduría, y en su caso, imponer las sanciones que procedan, así como motivar, fundar y suscribir las resoluciones derivadas de los recursos administrativos que se promuevan y sean de su competencia; expedir copias certificadas; ordenar la práctica de verificaciones, inspecciones, notificaciones, peritajes,

ejecuciones de sanciones y demás diligencias que el ejercicio de su función requiera; motivar, fundar y suscribir las resoluciones de las excepciones procesales e incidentales que se promuevan en los procedimientos administrativos de su competencia; proporcionar asesorías, consultas y orientación gratuita a la población consumidora respecto a sus derechos; analizar los hechos que se adecúen a los supuestos previstos en el artículo 59 fracción VII y IX al XII de la Ley y hacerlos del conocimiento de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

A la Unidad de Contraloría Interna, le corresponde lo siguiente: organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control; atender las quejas y denuncias formuladas por el público o por los Titulares de las diversas áreas de la Procuraduría; vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos de control y fiscalización expedidos por las autoridades competentes; practicar visitas a las unidades administrativas de la Procuraduría, a fin de verificar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos aplicables sobre la materia y demás disposiciones emanadas del Procurador; iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, derivada del incumplimiento de sus obligaciones, dando la intervención que corresponda a las dependencias o autoridades competentes, conforme a la legislación aplicable y proporcionar a la Secretaría de la Contraloría de la Federación la información y demás elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.

A la Dirección General de Delegaciones, le corresponde: supervisar que las Delegaciones cumplan las normas, programas, lineamientos y demás disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio de sus atribuciones; fijar los mecanismos y lineamientos necesarios que permitan a las Delegaciones establecer una adecuada coordinación con los servidores públicos, unidades administrativas de la Procuraduría, autoridades federales, estatales, municipales y en general, con las organizaciones nacionales, regionales y locales de consumidores y proveedores; ejercer autoridad y mando directo sobre los servidores públicos adscritos a las Delegaciones; rendir periódicamente informes sobre el desempeño de sus actividades; y ejercer las atribuciones que establecen los artículos 59 fracciones I, II, V y VIII, 65, 66, 86 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley.

A la Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje le corresponde lo siguiente: recibir denuncias, así como substanciar en todas sus etapas el procedimiento administrativo establecido en el artículo 59 fracción VIII, inciso a) al d) de la Ley, hasta dejar a salvo los derechos de las partes o en su caso, otorgarles el término para ofrecer pruebas y formular alegatos; remitir a la Dirección General de Resoluciones Administrativas, los asuntos en los que se infiera la existencia de una posible violación a la Ley, a efecto de que en su oportunidad se dicte la resolución administrativa que proceda; aprobar, en su caso, los convenios que celebren las partes y vigilar el cumplimiento de las obligaciones con-

traídas en éstos; autorizar, dar fé, y hacer constatar hechos a través de los conciliadores y secretarios arbitrales, de las actuaciones que se practiquen en los procedimientos conciliatorios y arbitral a que se refiere la Ley; recibir billetes de depósito y en su oportunidad acordar su entrega o transferencia; ejercer las atribuciones contenidas en los artículos 59 fracciones I, II, V y VIII inciso h), 65, 66, 86 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley y motivar, fundar y suscribir las resoluciones de los recursos de revocación que establece el artículo 59 fracción VIII, inciso c) de la Ley.

A la Dirección General de Resoluciones Administrativas le corresponde: substanciar en todas sus etapas el procedimiento administrativo que establece el artículo 59 fracción VIII, inciso d) de la Ley, dictando en su oportunidad la resolución que proceda; aprobar los convenios que celebren las partes y vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en éstos; motivar, fundar y suscribir las resoluciones de las excepciones e incidentes que se promuevan durante el procedimiento; ejercer las atribuciones contenidas en los artículos 59 fracciones I, II, V y VIII, inciso h), 65, 66, 86 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley y recibir billetes de depósito y en su oportunidad, acordar su entrega o transferencia.

Por lo que respecta a la Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario le corresponde lo siguiente: proporcionar orientación, consulta y asesoría jurídica a la población inquilinaria y

condominal respecto a sus derechos y obligaciones, establecidos en los ordenamientos jurídicos aplicables; substanciar en todas sus etapas el procedimiento administrativo establecido en el artículo 59 fracción VIII, inciso a) al d) de la Ley en materia de arrendamiento inmobiliario, hasta dejar a salvo los derechos de las partes o en su caso, otorgarles el término para ofrecer pruebas y formular alegatos; remitir a la Dirección General de Resoluciones Administrativas los asuntos en los que se infiera la existencia de una posible violación a la Ley, a efecto de que se dicte la resolución administrativa que proceda; aprobar los convenios que celebren las partes y vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en éstos; recibir billetes de depósito y ejercer las atribuciones contenidas en los artículos 59 fracciones I, II, V y VIII, inciso h), 65, 66, 86 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley.

A la Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores, le corresponde: planear, programar y ejecutar las políticas para el desarrollo de las actividades de promotoría y organización de la población consumidora; instrumentar, proponer y en su caso, establecer los mecanismos para eficaz coadyuvancia de las organizaciones de consumidores y ejercer las atribuciones establecidas en el artículo 59 fracciones I, II, V y XIV de la Ley.

A la Dirección General de Capacitación de Consumidores, le corresponde lo siguiente: planear, programar y ejecutar las políti-

cas para el desarrollo de las actividades de capacitación de las organizaciones de consumidores; diseñar y establecer los mecanismos adecuados que coadyuvan a la capacitación en materia de promoción y organización de consumidores y ejercer las atribuciones que establecen los artículos 58 párrafo segundo y 59 fracciones I, II, V y IX de la Ley.

A la Dirección General de Inspección y Vigilancia, le corresponden las siguientes: ejercer las tareas de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ejercer las atribuciones previstas en los artículos 52 párrafo segundo, 59 fracción V, 65, 66, 78 al 85 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley, y ejecutar las resoluciones que impongan clausuras, así como vigilar su cumplimiento e instrumentar su levantamiento, cuando ello proceda.

A la Dirección General de Asuntos Jurídicos, le corresponde lo siguiente: prestar la consultoría jurídica en la Procuraduría, formular y revisar conforme a los lineamientos del Procurador y Subprocurador al que esté adscrita, los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos de observancia general, así como llevar la compilación de los mismos; emitir las opiniones y dictámenes que sean de su competencia y definir criterios cuando éstos sean contradictorios; in-

tervenir y seguir por todos sus trámites los procedimientos judiciales, administrativos y contencioso-administrativos en que la Procuraduría sea parte, instrumentar los informes en los juicios de amparo, así como vigilar que los servidores públicos y unidades administrativas de la misma, cumplan con las resoluciones que en ellos se pronuncien; denunciar ante el C. Agente del Ministerio Público, los hechos que lo ameriten y representar a la Procuraduría y al Procurador en todo tipo de juicios; formular las bases y revisar los requisitos legales a que deben someterse los convenios y contratos que vaya a suscribir la Procuraduría; asesorar a las unidades administrativas de la Procuraduría en los asuntos laborales relativos al personal que tenga adscrito, incluso en el levantamiento de constancias y actas administrativas, así como dictaminar sobre las bajas y demás sanciones que procedan respecto del personal de base o de confianza del organismo, en coordinación con la Dirección General de Administración y la Unidad de Contraloría Interna, y en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; substanciar en todos sus trámites el recurso de revisión que establece el artículo 91 de la Ley; elaborar para firma del Procurador o Subprocurador que corresponda, los proyectos de resolución que deberán recaer a las solicitudes, peticiones y en general, a cualquier comunicación que se presente a la Procuraduría relativa a confirmación, modificación, renovación, reducción o cancelación de medidas de apremio o sanciones impuestas con fundamento en la Ley y ejercer las atribuciones establecidas en el artículo 59 fracciones I a V, VII y IX a XII y 66 de la Ley.

Por lo que se refiere a la Dirección General de Contratos de Adhesión le corresponde lo siguiente: vigilar que los contratos de adhesión y, en general, los documentos referentes a las relaciones de consumo, elaborados por los proveedores, no contengan estipulaciones contrarias a la Ley y demás disposiciones derivadas de ella; dictaminar, aprobar, así como requerir y verificar que los documentos aprobados sean los que se utilicen; organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión e inscribir en el mismo los autorizados por la propia Procuraduría o por otras autoridades, expedir las constancias correspondientes; llevar el control y registro de los documentos que acrediten la representación de consumidores y proveedores ante la Procuraduría y expedir las constancias correspondientes; vigilar en términos del artículo 27 de la Ley el otorgamiento de garantías; ejercer las atribuciones previstas en los artículos 27, 59 fracción XIII, 63 al 66, 86 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley, resolver las excepciones e incidentes que se promueven y sean de su competencia y recibir billetes de depósito y en su oportunidad acordar su entrega o transferencia.

A la Dirección General de Apoyo Técnico, le corresponde: ordenar y practicar notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas domiciliarias de inspección y verificación, peritajes, así como emitir los dictámenes y demás informes que le sean solicitados por las unidades administrativas de la Procuraduría; ejecutar las resoluciones que impongan clausuras, así como

vigilar su cumplimiento e instrumentar su levantamiento cuando ello proceda, salvo las resoluciones que deriven de la función de inspección y vigilancia; hacer del conocimiento de las autoridades recaudadoras correspondientes las multas impuestas para su ejecución; solicitar de las dependencias, entidades, instituciones u organismos públicos o privados, informes, datos, documentos y demás elementos que coadyuven al cumplimiento de sus atribuciones y ejercer las atribuciones contenidas en los artículos 65, 66, 78 al 85, 86 fracción I, 87, 88 y 90 de la Ley.

Y por último, por lo que se refiere a las Delegaciones, les corresponde lo siguiente (no tendrán limitación respecto a la competencia por cuantía de los asuntos que conozcan, motivarán, fundarán y suscribirán como inmediatos superiores, las resoluciones de los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos de sus subalternos): coordinar, instrumentar y ejecutar los lineamientos generales de aplicación; coordinar las relaciones institucionales de la Procuraduría con los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios y con otras delegaciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, instituciones y organismos públicos o privados; recibir y dar trámite a las quejas, reclamaciones y denuncias que sean procedentes; substanciar en todas sus etapas el procedimiento administrativo establecido en el artículo 59 fracción VIII de la Ley; recibir billetes de depósito; aprobar los convenios que celebren las partes y vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en éstos; ejercer las tareas

de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ejercer las atribuciones previstas en los artículos 59 fracciones I a XII, XIV y XV, 65, 66, 78 al 85, 86 fracciones I a III, 87, 88 y 90 de la Ley, en el entendido de que para ejercer las atribuciones contenidas en las fracciones I a III del artículo 59, se deberá contar con el acuerdo expreso del Director General de Delegaciones y tratándose de las fracciones VII y IX a XI del propio precepto legal, del acuerdo expreso del Director General de Asuntos Jurídicos, ajustándose a los lineamientos que en cada caso concreto emitan dichos servidores públicos, según corresponda; vigilar que los contratos de adhesión y los documentos elaborados por los proveedores para su uso en sus relaciones de consumo no contengan cláusulas contrarias a la Ley; vigilar en términos del artículo 27 de la Ley el otorgamiento de garantías y, motivar, fundar y suscribir las resoluciones de las excepciones e incidentes procesales que sean de su competencia.

## 6. Atribuciones.

La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor tiene distintos grados de actuación, ya sea atendiendo un reclamo o una denuncia.

En este orden de ideas, la Procuraduría actúa como parte conciliadora cuando trata de avenir a las partes en conflicto, para

solucionar sus diferencias mediante un arreglo, en el cual ambas partes ceden en sus pretensiones sin afectar de manera esencial e injusta sus intereses.

Actúa como árbitro en aquellos casos en que las partes en conflicto someten a consideración de la Procuraduría la solución del mismo, solicitando un laudo que ponga fin a la controversia, independientemente de que el resultado beneficie o perjudique a alguna de las partes.

Su función es de autoridad en el momento de imponer sanciones a los proveedores por falta de cumplimiento a los requerimientos con base en la Ley (medios de apremio), o cuando dicta una resolución administrativa sancionando con multa, clausura o arresto administrativo por violaciones a las disposiciones que la propia Ley establece.

Aunado a lo anterior, el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone que la Procuraduría está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Para lograrlo cuenta con las atribuciones que le confiere la Ley en su artículo 24.

La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

- Promover y proteger los derechos del consumidor;

- Procurar y representar los intereses de los consumidores;
- Representar individualmente o en grupo a los consumidores;
- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes que se ofrecen en el mercado;
- Formular programas de difusión de los derechos del consumidor;
- Orientar a la industria de las necesidades y problemas de los consumidores;
- Realizar estudios en materia de protección al consumidor;
- Promover y realizar programas educativos en materia de orientación al consumidor;
- Promover mejores sistemas que faciliten a los consumidores el acceso a bienes en mejores condiciones de mercado;
- Actuar como perito en materia de calidad de bienes y servicios;
- Celebrar convenios con proveedores y consumidores para el logro de los objetivos de la Ley;
- Celebrar acuerdos de colaboración con autoridades federales, estatales y municipales en beneficio de los consumidores;
- Vigilar el cumplimiento de precios y tarifas autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesos y medidas para la actividad comercial;
- Registrar los contratos de adhesión y llevar el Registro

- Público de dichos contratos;
- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores;
  - Denunciar ante el Ministerio Público los hechos constitutivos de delitos que afecten los intereses de los consumidores;
  - Promover la constitución de organizaciones de consumidores;
  - Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley;
  - Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas para combatir prácticas que lesionen los intereses de los consumidores;
  - Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

#### 7. Procedimientos ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor, se desprenden en su capítulo XIII los aspectos procesales a que haremos referencia en este apartado, contemplándose una sección de disposiciones comunes y tres procedimientos, a saber:

- a) Conciliatorio;
- b) Arbitral, y
- c) Procedimiento por infracciones a la Ley.

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor pueda intervenir en los procedimientos que la propia Ley establece, recibirá las reclamaciones de los consumidores, los cuales podrán presen-

tarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo, siempre y cuando el consumidor cumpla con los más esenciales requisitos que sirvan para poder relacionarlo con el proveedor, como señalar el nombre del proveedor, ya sea persona física o moral, así como su domicilio (el que se desprenda del comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o en su defecto, el que señale el reclamante) para poderlo emplazar y que en términos de la Ley manifieste lo que a su derecho convenga.

En caso de que el consumidor no cuente con documentos que acrediten la relación, ya sea porque el proveedor se haya abstenido o negado a otorgar comprobante de la operación, la Procuraduría puede ordenar una verificación en el domicilio del proveedor a efecto de requerirle y enterarlo de los extremos de la reclamación; si acepta la relación contractual se continuará con el procedimiento. Sin embargo, la Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Los consumidores, en términos generales, cuentan con seis meses para interponer o iniciar su reclamación, tratándose de enajenación de bienes, prestación de servicios o del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes; en caso de bienes inmuebles el plazo será de un año. Presentada la reclamación se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes durante el tiempo que dure el procedimiento.

En lo referente a la acreditación de la personalidad tanto del proveedor como del consumidor, para poder intervenir en el procedimiento, tratándose de personas físicas, bastará que en forma personal comparezca, o cuando no lo pueda hacer, nombrar a un representante, exhibiendo en el momento que se le requiera carta poder firmada ante dos testigos, sin necesidad de ratificación simplificando la tramitación del mandato. En caso de personas morales, forzosamente se requerirá que el mandatario cuente con un poder otorgado ante un fedatario público.

De gran importancia, a fin de lograr una mejor procuración de los derechos de los consumidores, es lo previsto en el artículo 110 de la Ley en comento, que a la letra dice:

"Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo, así como los ofrecimientos a cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta Ley.

Aún cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación".

Con fundamento en lo antes expuesto, podemos señalar que al solicitar el consumidor la ejecución de los convenios o laudos aprobados por la Procuraduría podrá exigir que la autoridad intervenga hasta el cumplimiento de las obligaciones o en su caso aplicar las medidas de apremio previstos en la Ley.

#### 7.1 Procedimiento Conciliatorio.

Con el propósito de lograr un mayor entendimiento, me referiré en primer lugar al concepto de conciliación.

Rafael de Pina Vara define a la conciliación como:

"Un acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya iniciado".(15)

Eduardo Pallares lo define de esta manera:

"... lo propio de la conciliación es que se evita un pleito futuro o se termina uno presente por aveniencia de las partes, por mutuo acuerdo y sin necesitar la intervención jurisdiccional del conciliador...".(16)

(15) DE PINA VARA, RAFAEL. "Instituciones de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, pág 168.

(16) PALLARES, EDUARDO. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 72.

De esta manera, se puede mencionar que la conciliación es el acuerdo de las partes (consumidor y proveedor) respecto de un derecho, con la finalidad de concluir un pleito presente o evitar uno futuro.

Así, la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su Sección Segunda nos marca las reglas para el procedimiento conciliatorio.

Una vez admitida la reclamación, la Procuraduría a través de su departamento correspondiente deberá notificar personalmente al proveedor (artículo 104, fracción I) en un término no mayor de 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción y registro de la queja (artículo 103), corriéndole traslado con una copia de la misma, así como de los anexos que fueron agregados por la parte interesada; esta notificación también puede realizarse a través de correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley; esto quedará sujeto y a facultad de la autoridad administrativa, ya que determinará en razón del domicilio o lugar donde deba practicarse el emplazamiento (artículos 99 y 100).

La Procuraduría Federal del Consumidor señalará día y hora para que se lleve a cabo una audiencia de conciliación, en la cual el conciliador deberá enterarse plenamente de todos y cada uno de los hechos que originan la reclamación, la pretensión del recla-

mante, así como las consideraciones de derecho que pueda aplicar, para que pueda procurar avenir los intereses de las partes; la audiencia se celebrará por lo menos cuatro días hábiles después de la fecha de notificación al proveedor. La conciliación puede también celebrarse por vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos (artículo 111).

Para el caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá la medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, la cual deberá celebrarse en un plazo no mayor de 10 días; así mismo, en caso de no asistir a ésta, se le impondrá una nueva medida de apremio, y que también se tendrán presuntivamente por ciertos los hechos manifestados por el reclamante.

Sin embargo, si el reclamante no acude a la audiencia de conciliación y no presenta dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos (artículo 112).

Uno de los elementos esenciales para cumplir con el objetivo de la conciliación es que el conciliador conozca con exactitud, o lo más ampliamente posible, las causas generadoras de la reclamación y además enterarse de los alcances de las disposiciones de la

Ley materia de este trabajo, ya que como lo señala el artículo 113, el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado y los exhortará para llegar a un arreglo.

Cuando la conciliación concluye exitosamente, se procederá en el acta respectiva a celebrar el convenio a que han llegado las partes, y el mismo, podrá ser aprobado por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando éste no vaya en contra de la Ley, como lo previene el artículo 115 del ordenamiento multicitado.

En caso contrario, habiéndose agotado los extremos de la etapa de conciliación y no habiéndose logrado avenir los intereses de las partes, no obstante de haberse aplicado estrictamente lo señalado en los numerales 113, 114 y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el conciliador en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 116 del ordenamiento antes señalado, exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría, o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En caso de que alguna de las partes no quiera someterse al arbitraje de referencia, la Procuraduría Federal del Consumidor debe de dejar a salvo los derechos de ambas partes para que los ejerciten en la vía y forma que mayor convenga a sus intereses, sin perjuicio de que la misma, en su calidad de autoridad siga conociendo de los hechos que originaron la reclamación, con el fin

de, en su caso, dar cumplimiento a la sección cuarta de la Ley que corresponde al procedimiento por infracción a la Ley.

## 7.2 Procedimiento arbitral.

El maestro Eduardo Pallares nos indica que "... el juicio arbitral es el que se tramita ante personas que no son jueces del Estado, o que siéndolo no actúan como tales sino como particulares...".(17)

También el licenciado Cipriano Gómez Lara manifiesta "... el arbitraje, sí es un genuino equivalente jurisdiccional, y es o constituye un verdadero proceso que es llevado ante jueces privados y no profesionales o estatales...".(18)

Como ya se ha dicho anteriormente, la Procuraduría Federal del Consumidor invita a las partes en conflicto a que la designen árbitro, en los casos en que no se haya logrado la conciliación. De esta manera, la Procuraduría presenta a las partes en conflicto otra opción, posterior a la de conciliación para disolver sus diferencias, presentándose ella misma como posible árbitro.

En este orden de ideas, si las partes manifiestan en forma voluntaria su aceptación, se hará constar en el acta respectiva,

(17) PALLARES, EDUARDO. "Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A., - México, 1971, pág. 579.

(18) GÓMEZ LARA, CIPRIANO, "Teoría General del Proceso". Textos Universitarios, México, 1980, pág. 26.

en donde se señalarán con claridad los puntos esenciales de la controversia y además se especificará si el arbitraje es de estricto derecho o en amigable composición (artículo 118).

Es necesario hacer notar que la Procuraduría puede fungir como árbitro, cuando los interesados así la designen, sin la necesidad de que exista una reclamación o procedimiento conciliatorio previo, como lo señala el artículo 117 de la Ley de la materia.

Cuando las partes señalen que el procedimiento es en amigable composición, en el momento de levantar el acta correspondiente se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fé guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado.

Siguiendo las reglas que previene la Ley, en esta etapa no existirán términos ni incidentes que interrumpan el procedimiento ni para obtener el laudo correspondiente.

En los casos que el arbitraje sea de estricto derecho, las partes formularán su compromiso en que fijarán las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicando supletoriamente, a dicho procedimiento, el Código de Comercio y a falta

de disposición en dicho código, se aplicará el ordenamiento procesal civil de la localidad en que se trate (artículo 120).

Todo laudo arbitral emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor o el árbitro designado por las partes, deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario (artículo 121).

Es oportuno mencionar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es quien llevará una lista de árbitros oficialmente reconocidos, para actuar como tales. Dichos árbitros podrán actuar por designación de las partes o de la Procuraduría. Por lo que se refiere a la inscripción y actuación, se regulará por lo dispuesto en el reglamento de la propia ley.

Las resoluciones que se dictan durante el procedimiento arbitral, admitirán como único recurso el de revocación, el cual deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación (artículo 122); pasado este término quedará firme el laudo y en estado de poder solicitar el cumplimiento del mismo, dentro de los quince días a partir de su fecha de notificación, salvo pacto en contrario.

### 7.3 Procedimiento por Infracciones a la Ley.

Cuando se haya agotado el procedimiento conciliatorio y no habiéndose resuelto el problema planteado, ni el proveedor se haya sometido al arbitraje de la Procuraduría, y si ésta presume posibles violaciones a las disposiciones de la Ley de la materia, con fundamento en lo dispuesto en su artículo 123 la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

Una vez transcurrido el término del cómputo y concluido el desahogo de pruebas, la Ley le concede al presunto infractor dos días más para que formule los alegatos que a su derecho convenga; hecho esto, la Procuraduría Federal del Consumidor deberá, dentro de los quince días siguientes, emitir resolución administrativa determinando sobre la existencia o inexistencia de infracciones a la Ley, por parte del proveedor, que motiven la imposición de alguna de las sanciones contempladas en el Capítulo XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## Capítulo III

### LAS SANCIONES QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

1. El Poder Sancionador de la Administración Pública.
2. Medios de Apremio.
3. Sanciones establecidas en el Capítulo XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
  - 3.1 Sanciones por contravención a las Disposiciones Generales.
  - 3.2 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Información y Publicidad.
  - 3.3 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Promociones y Ofertas.
  - 3.4 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Ventas a Domicilio.
  - 3.5 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Servicios.
  - 3.6 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Operaciones a Crédito.
  - 3.7 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Operaciones con Inmuebles.
  - 3.8 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Garantías.
  - 3.9 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Contratos de Adhesión.
  - 3.10 Sanciones por Incumplimiento.
4. Recursos Administrativos.

**LAS SANCIONES QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL  
DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

La norma jurídica que establece la conducta que debe asumir la persona, física o moral, en su quehacer cotidiano, con sus terceros, también establece las sanciones a que se hace acreedor quien la altere o la incumpla. Por ejemplo, el Código Penal y el Código Fiscal de la Federación expresan claramente los supuestos en los cuales se fija una sanción por su incumplimiento.

Así también, la Ley Federal de Protección al Consumidor, como reguladora de la actividad entre proveedores y consumidores, señala los supuestos en los que, al ser violados, se aplican multas al infractor.

**1. El Poder Sancionador de la Administración Pública.**

El poder sancionador se encuentra consignado en el artículo 21 constitucional, que textualmente dice: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá de treinta y seis horas...".

Como podemos observar, la imposición de las penas o sanciones penales es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de las sanciones administrativas corresponde a la Administración Pública. Sanción es la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto que se aplica en caso de infracción.

Si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, cuando es una vasta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga, es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. De aquí la existencia de la potestad sancionadora, que no considera los delitos, sino las faltas.

Sin embargo, para realizar un correcto estudio de las sanciones en materia administrativa, es conveniente diferenciar las infracciones administrativas de los delitos, así como las sanciones o penas que se apliquen respectivamente. Para lograrlo, es necesario acudir al artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal que dice: "Las penas y medidas de seguridad son: ... 6.- Sanción pecunaria...".

Como puede apreciarse, dicho ordenamiento incluye a la sanción dentro de las penas.

El maestro Acosta Romero nos dice: "Podríamos decir que mientras toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa. Entre los autores reina la confusión de lo que propiamente es una pena y una medida de seguridad, a ambas se les denomina generalmente bajo el término sanciones".

"El Código Penal del Distrito Federal y casi todos los de la República, a veces emplean los vocablos de sanción y pena como sinónimos. La diferencia estriba en que las penas llevan consigo la idea de expiación y en cierta forma de retribución y las medidas de seguridad sin carácter aflictivo alguno, intentan de modo fundamental evitar nuevos delitos".(19)

En cuanto al Derecho Administrativo, es válido señalar que: "la sensación administrativa... es el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos, pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad".(20)

Por lo anterior se entiende que sanción es la consecuencia jurídica que produce el incumplimiento de una obligación establecida legalmente.

---

(19) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit., pág. 859.

(20) Ibid., pág. 859.

Félix Sarría opina que la Administración dispone para el cumplimiento de sus propios fines, los medios coercitivos sin los cuales sus resoluciones serían estériles e ilusorias. Entre esos medios que aparejan la coacción física, se encuentra la pena administrativa, con que aquella castiga la desobediencia a sus mandatos.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelado por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Ahora bien, la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que las infracciones serán sancionadas con multas, entendiéndose por infracción: "la contravención a normas de carácter administrativo derivadas de una acción u omisión".(21)

La enciclopedia OMEBA nos la define como "la transgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto o tratado".(22)

---

(21) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, Tomo VI, pág. 158.

(22) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967, Tomo XV, pág. 771.

En lo que se refiere a la multa, se establece que es: "la pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero".(23)

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su capítulo XIV (artículos 125 al 134), indica las sanciones que se aplicarán en caso de infracción a lo dispuesto por la misma y que serán impuestas por la Procuraduría.

Sin embargo, antes del análisis del apartado específico de sanciones, mencionaremos los medios de apremio que la Ley le confiere a la Procuraduría para el eficaz desempeño de sus funciones.

## 2. Medios de Apremio.

Como se ha mencionado, la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 20, ha facultado a la Procuraduría con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y procurar la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, mediante el ejercicio que le confiere el Ordenamiento Legal antes mencionado.

La Procuraduría tiene dentro de sus facultades la de hacer

---

(23) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. cit., Tomo VI, pág. 217.

cumplir sus determinaciones de autoridad administrativa, imponiendo los medios de apremio y sanciones administrativas; así tenemos que el maestro Cipriano Gómez Lara, nos menciona lo referente a los medios de apremio y dice: "Debe entenderse por medio de apremio aquel tipo de providencia que el juez o el tribunal están en posibilidad de dictar para que otras diversas determinaciones antes dadas, por el propio tribunal o el propio juez; se hagan cumplir".(24)

Eduardo Pallares nos expone: "... el apremio es el acto judicial por medio del cual el juez constriñe u obliga a alguna de las partes para que ejecute algo o se abstenga de hacerlo...".(25)

En ese orden de ideas, encontramos que en el artículo 25 de la Ley antes citada, se establecen los medios de apremio que consisten en:

Artículo 25.- La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

I. Multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada

(24) GOMEZ LARA, CIPRIANO. Op. cit., pág. 334.

(25) PALLARES, EDUARDO. Op. cit., pág. 100.

día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo; y

## II. El auxilio de la fuerza pública.

En términos generales, la Procuraduría aplica los medios de apremio, principalmente en los siguientes casos:

Conforme al artículo 110 de la Ley de referencia, ya que los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo, así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas en la Ley.

También, en el caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 días; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

En otros casos, cuando haya algún requerimiento por parte de la Procuraduría, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley, desde luego, en que el acto esté debidamente fundado y motivado para que el conciliador requiera a las partes los elementos de convicción que estime necesarios.

Una vez señalados los conceptos de sanción administrativa, infracción, multa y medio de apremio, buscaremos establecer un sistema para el análisis del Capítulo XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que en base a que las sanciones se estipulan principalmente en cuatro artículos de la Ley, nos referiremos a cada uno de los capítulos de la misma, señalando los preceptos que, en caso de violación, se determina una multa y su monto.

### 3. Sanciones establecidas en el Capítulo XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

#### 3.1 Sanciones por contravención a las Disposiciones Generales.

El artículo 126 de la Ley antes señalada indica que se aplicará multa por el equivalente por una y hasta ochocientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al proveedor que contravenga lo siguiente:

Cuando el consumidor al adquirir un bien haya entregado una cantidad como depósito por su envase o empaque, tendrá derecho a recuperar, en el momento de su devolución, la suma íntegra que haya erogado por ese concepto. Cuando el cobro se haga mediante cargo directo a una cuenta de crédito, débito o similar del consumidor, el cargo no podrá efectuarse sino hasta la entrega del bien, o la prestación del servicio, excepto cuando exista consentimiento expreso del consumidor para que éstas se realicen posteriormente. Así mismo, en el caso de las empresas dedicadas a la

investigación de crédito o a la recopilación de información sobre consumidores, con fines mercadotécnicos, están obligadas a informar gratuitamente a cualquier persona que lo solicite si mantienen información acerca de ella. De existir dicha información, deberán ponerla a su disposición si lo solicita, y comunicar acerca de qué información han compartido con terceros y la identidad de ellos, así como las recomendaciones que hayan efectuado. La respuesta a cada solicitud deberá darse dentro de los 30 días siguientes a su presentación. En caso de existir alguna ambigüedad o inexactitud en la información, la empresa deberá efectuar de inmediato las correcciones que fundadamente indique la persona afectada, e indicar las correcciones a los terceros que hayan recibido dicha información.

Queda prohibido a las empresas dedicadas a la investigación de crédito o mercadotecnia y a sus clientes, utilizar la información con fines diferentes a los crediticios o mercadotécnicos.

El artículo 126 es de suma importancia ya que, además de tasar el valor de la multa por violación a las disposiciones antes mencionadas, nos marca la pauta a seguir en el caso de disposiciones que no estén expresamente mencionadas en los numerales 127 y 128, indicándonos que se impondrá multa por el equivalente por una y hasta ochocientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El artículo 127 de la Ley Federal de Protección al Consumidor marca una sanción de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, al incumplimiento de las siguientes disposiciones:

Todo proveedor está obligado a respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, renovaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor.

Las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría, en un término no mayor de quince días, la información necesaria que les sea requerida para sustanciar los procedimientos a que se refiere esta Ley; excepto cuando la información requerida sea de estricto uso interno o no tenga relación con el procedimiento de que se trate, dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez.

El consumidor podrá exigir a proveedores específicos y a agencias de investigación de crédito o mercadotecnia, no ser molestado en su domicilio o lugar de trabajo para ofrecerle bienes o servicios, salvo autorización expresa del propio consumidor.

Finalmente, dentro de las Disposiciones Generales se establece una multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinien-

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

tas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, cuando no se respeten los siguientes supuestos: Los proveedores están obligados a respetar los precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría o por cualquier otra dependencia federal, en los términos de la legislación de la materia.

Queda prohibido a cualquier proveedor de bienes o servicios, llevar a cabo acciones que atenten contra la libertad, seguridad o integridad de los consumidores, bajo pretexto de registro o averiguación. En el caso de que alguien sea sorprendido en la comisión flagrante de un delito, los proveedores, sus agentes o empleados se limitarán a poner sin demora al presunto infractor a disposición de la autoridad competente. La infracción de esta disposición se sancionará de acuerdo con lo previsto por esta ley independientemente de la reparación del daño moral y la indemnización por los daños o perjuicios ocasionados en caso de no comprobarse el delito imputado.

Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación fiscal, el proveedor tiene obligación de entregar al consumidor factura, recibo o comprobante, en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada.

### 3.2 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Información y Publicidad.

La información hacia el mercado es de gran relevancia, porque

se convierte en una herramienta natural e imprescindible para su ordenamiento. A través de ella es posible hacer del conocimiento público la calidad, precio y mejores condiciones de compra de los bienes y servicios, ampliando de este modo su oferta.

Sin embargo, no todos los proveedores utilizan esta herramienta para influir sobre los consumidores acerca de la utilidad y calidad de los productos, sino para confundirlos o engañarlos.

El artículo 127 de la Ley de la materia nos indica que se sancionará con multa hasta por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a quien no observe las siguientes disposiciones: La información o publicidad relativa a bienes o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por su inexactitud.

La información de productos importados expresará su lugar de origen y, en su caso, los lugares donde puedan repararse, así como las instrucciones para su uso y las garantías correspondientes.

Los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases y empaques y la publicidad respectiva, tanto de manufactura nacional como de procedencia extranjera, se expresarán en idioma espa-

ñol y su precio en moneda nacional en términos comprensibles y legibles conforme al sistema general de unidades de medida, sin perjuicio de que, además, se expresen en otro idioma u otro sistema de medida.

Se sancionará a petición de la parte interesada, a quien inserte algún aviso en la prensa o en cualquier otro medio masivo de difusión, dirigido nominativa e indubitadamente a uno o varios consumidores para hacer efectivo un cobro o el cumplimiento de un contrato.

Las leyendas que restrinjan o limiten el uso del bien o el servicio deberán hacerse patentes en forma clara, veraz y sin ambigüedades.

Cuando se expendan al público productos con alguna deficiencia, usados o reconstruidos, deberá advertirse de manera precisa y clara tales circunstancias al consumidor y hacerse constar en los propios bienes, envolturas, notas de remisión o facturas correspondientes.

Las leyendas "garantizado", "garantía" o cualquier otra equivalente, sólo podrán emplearse cuando se indique en qué consisten y la forma en que el consumidor puede hacerlas efectivas.

Cuando se trate de productos o servicios que se consideren

potencialmente peligrosos para el consumidor o lesivos para el medio ambiente o cuando sea previsible su peligrosidad, el proveedor deberá incluir un instructivo que advierta sobre sus características nocivas y explique con claridad el uso o destino recomendado y los posibles efectos de su uso, aplicación o destino fuera de los lineamientos recomendados. El proveedor responderá de los daños y perjuicios que cause al consumidor.

El proveedor está obligado a entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo con los términos y condiciones ofrecidos o implícitos en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor.

Salvo cuando medie mandato judicial o disposición jurídica que exija el cumplimiento de algún requisito, ni el proveedor ni sus dependientes podrán negar al consumidor la venta, adquisición, renta o suministro de bienes o servicios que se tengan en existencia. Se presume la existencia de productos o servicios cuando éstos se anuncien como disponibles.

Tratándose de contratos de tracto sucesivo, el proveedor podrá realizar una investigación de crédito para asegurarse que el consumidor está en condiciones de cumplir; igualmente, no se considerará que se viola esta disposición cuando haya un mayor número de solicitantes que el de bienes o servicios disponibles.

Quedan prohibidos los convenios, códigos de conducta o cualquier otra forma de colusión entre proveedores, publicistas o cualquier grupo de personas para restringir la información que se pueda proporcionar a los consumidores.

### 3.3 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Promociones y Ofertas.

Al respecto, la Ley castiga con multa hasta por el equivalente de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en los siguientes supuestos: No se podrán realizar promociones en las que se anuncie un valor monetario para el bien o servicio sorteado, notoriamente superior al normalmente disponible en el mercado.

Si el autor de la promoción u oferta no cumple su ofrecimiento, el consumidor podrá optar por exigir el cumplimiento, aceptar otro bien o servicio equivalente o la rescisión del contrato y, en todo caso, tendrá derecho al pago de daños y perjuicios, los cuales no podrán ser inferiores a la diferencia económica entre el precio al que se ofrezca el bien o servicio objeto de la promoción u oferta y su precio normal.

### 3.4 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Ventas a Domicilio.

Se aplicarán multas que van de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, cuando:

Las ventas a domicilio deberán constar por escrito conteniendo el nombre y dirección del proveedor e identificación de la operación y de los bienes y servicios de que se trate; y garantías y requisitos señalados por la propia Ley.

Los proveedores que realicen las ventas por medios en los cuales sea imposible la entrega del documento al celebrarse la transacción, tales como teléfono, televisión, servicios de correo o mensajería u otros en los que no exista trato directo con el comprador, deberán cerciorarse de que la entrega del bien efectivamente se hace en el domicilio del consumidor o que el consumidor está plenamente identificado, permitir al consumidor hacer reclamaciones y devoluciones por medios similares a los utilizados para la venta; cubrir los costos de transporte y envío de mercancías en caso de haber devoluciones o reparaciones amparadas por la garantía, salvo pacto en contrario, e informar previamente al consumidor el precio, fecha aproximada de entrega, costos de seguro y fletes y, en su caso, la marca del bien o servicio.

Cuando el cobro o cargo por un bien o servicio se haga en forma automática al recibo telefónico, o a una cuenta de tarjeta de crédito o a otro recibo o cuenta que le lleven al consumidor, el proveedor y el agente cobrador deberán advertir esto al consumidor en forma clara, ya sea en la publicidad, en el canal de venta o en el recibo. Lo mismo se aplica a aquellos casos en que la compra involucre el pago de una llamada de larga distancia o gas-

tos de entrega pagaderos por el consumidor.

Los proveedores deberán mantener registros e informar al consumidor todo lo necesario para que pueda identificar individualmente la transacción y cerciorarse de la identidad del consumidor.

### 3.5 Sanciones por contravenir

disposiciones sobre Servicios.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 60, señala la obligación a las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos que deberán emplear partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio autorice expresamente que se utilicen otras. Cuando las refacciones o partes estén sujetas a normas de cumplimiento obligatorio, el uso de refacciones o partes que no cumplan con los requisitos da al consumidor el derecho a exigir los gastos necesarios que pruebe haber efectuado y, en su caso, el pago de daños y perjuicios.

La violación a lo antes expuesto es sancionada por el artículo 126 con multa que va de una a ochocientas veces el salario mínimo y el artículo 128 con sanción de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo.

Como se desprende de lo anterior, la Ley establece una doble multa sin especificar en qué casos se aplica una y cuándo otra,

lo que nos hace pensar acerca de un posible error del legislador.

En este capítulo existen cuatro preceptos que en caso de incumplimiento se sancionan con multa que va de una a mil quinientas veces el salario mínimo, que ya sabemos se calculará en base al general para el Distrito Federal; a saber: Los proveedores de bienes y servicios que ofrezcan éstos al público no podrán establecer preferencias o discriminación alguna respecto a los solicitantes del servicio, tales como selección de clientela, reserva del derecho de admisión y otras prácticas similares, salvo por causas plenamente justificadas en cada caso o que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, o se funden en disposiciones expresas de otros ordenamientos legales.

Antes de la prestación de un servicio, el proveedor deberá presentar presupuesto por escrito. En caso de reparaciones, el presupuesto deberá describir las características del servicio, el costo de refacciones y mano de obra, así como su vigencia, independientemente de que se estipulen mecanismos de variación de rubros específicos por estar sus cotizaciones fuera del control del proveedor.

También se establece que los prestadores de servicios de mantenimiento o reparación deberán indemnizar al consumidor si por deficiencia del servicio el bien se pierde o sufre un deterioro que resulte total o parcialmente inapropiado para el uso a que

esté destinado. El derecho a la indemnización no podrá ser suprimido o limitado por pacto entre las partes. También tendrán obligación de expedir factura o comprobante de los trabajos efectuados, en los que deberán especificarse las partes, refacciones y materiales empleados; el precio de ellos y de la mano de obra; la garantía que en su caso se haya otorgado y los demás requisitos señalados en la Ley.

Se castigará con multa de una a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente, cuando no se cumpla con: Los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente sumas de dinero para ser administradas por un tercero, destinadas a la adquisición de determinados bienes y servicios, sólo podrán ponerse en práctica previa notificación a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se cumplan los requisitos que fije el reglamento. Con excepción de lo dispuesto en la fracción III del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

La venta o la preventa de un servicio de tiempo compartido sólo podrá iniciarse previa notificación a la Secretaría y el Contrato correspondiente, especifique el nombre y domicilio del proveedor, el lugar donde se prestará el servicio, la determinación clara de los derechos de uso y goce de bienes que tendrán los compradores; incluyendo periodos de uso y goce; el costo de los gastos de mantenimiento para el primer año y la manera en que se determinarán los cambios en este costo en periodos subsecuentes; las

opciones de intercambio con otros prestadores del servicio y si existen costos adicionales para realizar tales intercambios, y la descripción de las fianzas y garantías que se otorgarán en favor del consumidor.

### 3.6 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Operaciones a Crédito.

La violación a los principios que a continuación se detallan, se castigará con multa que va de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. Así, en toda operación a crédito, se deberá informar al consumidor previamente sobre el precio del contrato del bien o servicio de que se trate, el monto y detalle de cualquier cargo si lo hubiera, el número de pagos a realizar, su periodicidad, el derecho que tiene a liquidar anticipadamente el crédito con la consiguiente reducción de intereses, en cuyo caso no se le podrán hacer más cargos que los de renegociación del crédito, si la hubiere. Los intereses, incluidos los moratorios, se calcularán a una tasa de interés fija o variable; en caso de existir descuentos, bonificaciones o cualquier otro motivo por el cual sean diferentes los pagos a crédito y de contado, dicha diferencia deberá señalarse al consumidor. De utilizarse una tasa fija, también se informará al consumidor el monto de los intereses a pagar en cada periodo. De utilizarse una tasa variable, se informará al consumidor sobre la regla de ajuste de la tasa, la cual no podrá depender de decisiones unilaterales del proveedor sino de las variaciones que

registre una tasa de interés representativa del costo del crédito al consumidor, la cual deberá ser fácilmente verificable por el consumidor; también, se expresará el precio al público del bien o servicio el cual será independiente de los intereses y cargos correspondientes; y se respetará el precio que se haya pactado originalmente en operaciones a plazo o con reserva de dominio, salvo lo dispuesto en otras leyes o convenio en contrario.

En los contratos de compraventa a plazos o de prestación de servicios con pago diferido, se calcularán los intereses sobre el precio de contado menos el enganche que se hubiera pagado; únicamente se podrán capitalizar intereses cuando exista acuerdo previo de las partes, en cuyo caso el proveedor deberá proporcionar al consumidor estado de cuenta mensual. Es improcedente el cobro que contravenga lo dispuesto en este apartado. Los intereses se causarán exclusivamente sobre los saldos insolutos del crédito concedido y su pago no podrá ser exigido por adelantado, sino únicamente por periodos vencidos.

En los casos de compraventa a plazos de bienes muebles o inmuebles a que se refiere esta Ley, cuando se rescinde un contrato, vendedor y comprador deben restituirse mutuamente las prestaciones que se hubieren hecho. El vendedor que hubiera entregado la cosa tendrá derecho a exigir por el uso de ella el pago de un alquiler o renta y, en su caso, una compensación por el demérito que haya sufrido el bien. El comprador que haya pagado parte del pre-

cio tiene derecho a recibir los intereses computados conforme a la tasa que, en su caso, se haya aplicado a su pago.

Por último, cualquier cargo que se prevea hacer con motivo de la expedición de un crédito al consumidor deberá especificarse previamente a la firma del contrato o consumación de la venta, renta u operación correspondiente, desglosándose la diferencia y conservando el consumidor el derecho a realizar la operación de contado de no convenir a sus intereses los términos del crédito.

### 3.7 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Operaciones con Inmuebles.

La Ley establece dentro de este capítulo los tipos de sanciones, la primera de una a dos mil quinientas veces el salario mínimo, en el supuesto de incumplimiento al artículo 74 que a la letra dice: Los proveedores deberán efectuar la entrega física o real del bien, materia de la transacción, en el plazo pactado con el consumidor y de acuerdo con las especificaciones previamente establecidas u ofrecidas.

El artículo 75 señala: En los contratos de adhesión relacionados con inmuebles se estipulará la información requerida en el capítulo VII, fecha de entrega, especificaciones, plazos y demás elementos que individualicen el bien. Los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto el relativo a gastos de investigación.

### 3.8 Sanciones por contravenir disposiciones sobre Garantías.

Se impondrá de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, al proveedor que no respete lo referente a las garantías, ya que el capítulo IX de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece: La póliza de garantía deberá expedirse por escrito, de manera clara y precisa expresando, por lo menos, su alcance, duración, condiciones, mecanismos para hacerlas efectivas, domicilios para reclamaciones y establecimientos o talleres de servicio. La póliza deberá ser entregada al consumidor al momento de recibir éste el bien o servicio de que se trate.

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

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

rantía en domicilio diverso al antes mencionado.

En el caso de que el producto haya sido reparado o sometido a mantenimiento y el mismo presente deficiencias imputables al autor de la reparación o del mantenimiento dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrega del producto al consumidor, éste tendrá derecho a que sea reparado de nuevo sin costo alguno. Si el plazo de la garantía es superior al de treinta días naturales se estará a dicho plazo.

El consumidor puede optar por pedir la rescisión o la reducción del precio, y en cualquier caso, la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa u objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que le hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine o que disminuyan su calidad o la posibilidad de su uso. Cuando el consumidor opte por la rescisión, el proveedor tiene la obligación de reintegrar el precio pagado.

Para el supuesto de que los productores no aseguren o respondan del suministro oportuno de partes y refacciones, así como del servicio de reparación, durante el término de vigencia de la garantía y posteriormente, durante el tiempo en que los productos sigan fabricándose, armándose o distribuyéndose, se les impondrá multa de una a dos mil quinientas veces el salario mínimo general para el Distrito Federal.

### 3.9 Sanciones por contravenir disposiciones

relativas a los contratos de Adhesión.

En lo relativo a los contratos de adhesión, la ley marca para el caso de infracción una multa que va de una a mil quinientas veces el salario mínimo, en los siguientes casos: La Secretaria, mediante normas oficiales mexicanas podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría Federal del Consumidor cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento. Las normas podrán referirse a cualesquiera términos, excepto precio..

En caso de que los contratos de adhesión requieran de registro previo ante la Procuraduría, ésta se limitará a que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos. Para la modificación de las obligaciones o condiciones de los contratos que requieran de registro previo será indispensable solicitar la modificación del registro ante la Procuraduría.

### 3.10 Sanciones por incumplimiento.

En estos casos la ley dispone una multa que va de una a mil

quinientas veces el salario mínimo, al proveedor de bienes o servicios que infrinja los siguientes preceptos: Los pagos hechos en exceso del precio máximo determinado, o en su caso, estipulado, son recuperables por el consumidor. Si el proveedor no devuelve la cantidad cobrada en exceso dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la reclamación, además de la sanción que corresponda, estará obligado a pagar el máximo de los intereses a que se refiere este artículo. La acción para solicitar esta devolución prescribe en un año a partir de la fecha en que tuvo lugar el pago.

Los intereses se calcularán con base en el costo porcentual promedio de captación que determine el Banco de México, o cualquier otra tasa que la sustituya oficialmente como indicador del costo de los recursos financieros.

Los consumidores tendrán derecho a la reposición del producto, bonificación, compensación o devolución de la cantidad pagada, cuando el contenido neto de un producto sea menor a la indicada en el envase, cuando el bien no corresponda a la calidad ofrecida o si el bien reparado no queda en estado adecuado para su uso. La reclamación podrá presentarse indistintamente al vendedor o al fabricante, a elección del consumidor, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se haya recibido el producto, siempre que no se hubiere alterado por culpa del consumidor. El proveedor deberá satisfacer la reclamación en un plazo que no excederá de 15 días contados a partir de dicha reclamación.

Los productos que hayan sido repuestos por los proveedores o distribuidores, deberán serles repuestos a su vez contra su entrega, por la persona de quien los adquirieron o por el fabricante, quien deberá, en su caso, cubrir el costo de su reparación o el de la devolución, salvo que la causa de la devolución sea imputable al proveedor o distribuidor.

En el artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se establece que la infracción a lo dispuesto por el artículo 121 será sancionada con multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que dice: El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

Sin menoscabo de lo anotado en este capítulo, la Ley marca en el segundo párrafo del artículo 128, que en los casos particularmente graves la Procuraduría podrá sancionar con clausura del establecimiento hasta por quince días. Tratándose de alimentos básicos, sujetos a precios máximos, procederá dicha clausura, previa notificación al presunto infractor, concediéndole un plazo de veinticuatro horas, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, en caso de reincidencia se podrá aplicar multa

hasta por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126, 127 y 128; y proceder a la clausura del establecimiento hasta por treinta días, en el caso de las infracciones a que se refiere el artículo 128, e inclusive arresto administrativo hasta por 36 horas. Lo apuntado en los dos últimos párrafos será motivo de un mayor análisis en el siguiente apartado.

Para los efectos de lo señalado en el artículo 129, debemos entender que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día que se cometió la primera infracción.

Las sanciones por infracciones a la Ley serán impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor, con base en las actas levantadas por la autoridad, los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores, la publicidad o información de los proveedores o cualquier otro elemento o circunstancia que aporte suficientes elementos de convicción para la aplicación de la sanción respectiva.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con base a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en la Ley, y cumpliendo así con lo ordenado por nuestra Carta Magna y el artículo 131 de la multicitada ley.

Para estar en condiciones de determinar la sanción, la Procuraduría estará a lo dispuesto por la Ley en su artículo 132, el cual deberá considerarse conforme al siguiente orden, la condición económica del infractor, el carácter intencional de la infracción, si se trata de reincidencia, la gravedad de la infracción y el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general. Por lo que también, en ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia.

Para el caso de que se satisfaga la reclamación del consumidor por parte del proveedor infractor, la Procuraduría Federal del Consumidor de acuerdo a sus facultades y a petición del interesado, sin que constituya un recurso, podrá condonar, reducir o conmutar las sanciones que se le hayan impuesto durante el procedimiento, apreciando las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición.

#### 4. Recursos Administrativos.

El capítulo XV de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala los recursos administrativos, o medios de impugnación, con que cuentan las personas afectadas por las resoluciones que dicta la Procuraduría Federal del Consumidor.

Antes de analizarlo y con el fin de una mayor comprensión del

tema, me permito señalar lo que algunos tratadistas nos señalan al respecto.

El maestro Héctor Fix Zamudio, nos señala que: "Los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales, para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia".(26)

En tanto, Don Carlos Arellano García nos dice: "El recurso es una institución jurídica procesal que permite al mismo órgano que la dictó o a uno superior, examinar una resolución jurisdiccional dictada a efecto de determinar si se revoca, modifica o confirma".(27)

Ahora bien, las resoluciones dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, apoyadas con las disposiciones de la Ley, cuando su contenido afecta los intereses de alguna de las partes que intervienen en los procedimientos conciliatorio, arbitral o por infracciones a la Ley, admitirán el recurso de revisión, mismo que deberá imponerse por escrito y dentro de los quince días

- 
- (26) FIX ZAMUDIO, HECTOR y OVALLE FAVELA, JOSE. "Derecho Procesal". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, - México, 1991, pág. 103.
- (27) ARELLANO GARCIA, CARLOS. "Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A. México, 1987, pág. 509.

hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.

El recurso de revisión, para surtir sus efectos, se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Durante el trámite, el recurrente podrá ofrecer toda clase de pruebas, con excepción de la confesional. Al interponerse el recurso deberán ofrecerse las pruebas y acompañarse de los documentos relativos.

Para el desahogo de las pruebas se concederá al interesado un plazo mínimo de ocho y máximo de treinta días para tal efecto. En lo no previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de pruebas se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La autoridad, concluido el periodo probatorio, resolverá dentro de los quince días siguientes.

Si alguna de las partes dentro del procedimiento, se ve en la necesidad de promover el recurso en cuestión, debe evitar que se presente fuera de tiempo; que no se acredite la personalidad con que se actúa y que no esté firmado, como lo dispone el artículo

140 de la ley en comento.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. Respecto de cualquier otra clase de resolución, la suspensión sólo se otorgará si la solicita el recurrente, además es necesario que el recurso haya sido admitido, que al otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que impliquen infracciones a la ley y que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros.

Como ya lo señalamos, el Capítulo XV de la ley en estudio, regula el recurso administrativo, desprendiéndose del artículo 142, que dicho recurso es totalmente improcedente cuando se dicta el laudo arbitral, ya que éste sólo admitirá aclaración del mismo, como lo previene el último párrafo del artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## Capítulo IV

### LA DISCRECIONALIDAD EN LA IMPOSICION DE SANCIONES CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

1. La Resolución Administrativa.
  - 1.1 Concepto y tipos de Resoluciones Administrativas.
  - 1.2 Fundamentación y Motivación de la Resolución Administrativa.
2. La Discrecionalidad en la Aplicación de Sanciones,  
Casos Prácticos.
3. Opiniones Jurisprudenciales relacionadas con el Tema.
4. Posibles Soluciones.

**LA DISCRECIONALIDAD EN LA IMPOSICION DE SANCIONES  
CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL  
DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

Las leyes administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, al otorgar derechos y obligaciones a los gobernados y limitar así la actuación de los individuos. Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstractas, ya sea porque las cuestionan, o bien porque son objeto de controversia o violación; es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado a través de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

El Estado inicia un procedimiento de investigación de carácter administrativo, para que de conformidad con las formalidades de la ley y respetando las garantías constitucionales se determine si existe o no una infracción administrativa que debe ser sancionada.

**1. La Resolución Administrativa.**

Particularizando lo antes expuesto, y en el ámbito de competencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se prevé que en el supuesto de que las partes en la audiencia de conciliación

no llegaran a un acuerdo satisfactorio de sus intereses en conflicto, ni voluntariamente se sometieran al arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor, la Institución en su carácter de autoridad administrativa analizará las constancias que obren en autos y de presumir que el proveedor pudiera estar violando las disposiciones del Ordenamiento en estudio, respetando las garantías de audiencia, defensa y legalidad, pronunciará una resolución administrativa que, de proceder, sancionará al proveedor.

#### 1.1 Concepto y Tipos de Resolución Administrativa.

Genéricamente, el término de resolución administrativa, se considera como la determinación que dicta la autoridad administrativa en la esfera de su competencia, motivada y fundada, que pone fin a un procedimiento.

El maestro Fernando Flores Gómez, nos señala que resolución administrativa es: "Las declaraciones o sentencias emitidas por un tribunal administrativo, cuando ha habido litigio entre los particulares y el Estado, por lo tanto los procedimientos administrativos que surgen cuando hay controversia entre los particulares y el Estado, concluye necesariamente con una sentencia, misma que recibe el nombre de resolución administrativa".(28)

---

(28) FLORES GOMEZ, FERNANDO. "Jerarquía del Orden Jurídico en el Derecho Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, pág. 65.

De lo anotado se desprende que la resolución es una determinación de la autoridad administrativa, en la que establece cuál es la situación del proveedor frente a la Ley Federal de Protección al Consumidor, y si ésta ha sido infringida en alguno de sus preceptos.

Podemos señalar que la resolución que emite la Procuraduría Federal del Consumidor es el acto por el cual la autoridad administrativa va a determinar, si el proveedor incurrió en infracción a la ley, para lo cual tomará en cuenta los elementos, circunstancias y pruebas que consten en el expediente administrativo.

La resolución administrativa procederá, siempre y cuando se haya inferido previamente violación a alguno o algunos de los preceptos de la ley antes mencionada, para lo cual deberá estarse a lo dispuesto en los artículos 125 y 131 de dicho ordenamiento legal, cuando le corresponde a la Procuraduría imponer sanciones por infracciones a los preceptos que se citan y que dicen:

"Artículo 125.- Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría".

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

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

La Procuraduría Federal del Consumidor emite dos tipos de resoluciones administrativas, que pueden ser con o sin sanción.

La primera, es decir, la resolución administrativa, con sanción se fundamenta en lo dispuesto por los artículos 126, 127 y 128 de la propia Ley Federal de Protección al Consumidor (preceptos que fueron analizados en el capítulo precedente).

Sin embargo, para que la sanción proceda es necesario que se valoren dos circunstancias:

1. Que la autoridad administrativa, una vez que ha valorado las pruebas, es decir, que haya determinado el alcance de unas frente a otras, llegue a la conclusión de cuál o cuáles preceptos de la ley ha infringido el proveedor.

2. Se individualice la sanción, siguiendo los criterios del artículo 132 de la ley en estudio, que dispone que para determi-

nar la sanción, la Procuraduría estará a lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento y deberá considerarse, conforme al siguiente orden: la condición económica del infractor; el carácter intencional de la infracción; si se trata de reincidencia; la gravedad de la infracción, y el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

La segunda, es decir, la resolución sin sanción, se determina cuando una vez realizado el auto de admisión de pruebas, la Procuraduría emite una resolución en la que determina que de acuerdo a los elementos, circunstancias y pruebas que consten en autos y atento a lo dispuesto en los artículos 81 y 350 del Código Federal de Procedimientos Civiles en aplicación supletoria a la ley en estudio, el consumidor al no acreditar los hechos motivo de su reclamación o habiéndolos probado, el proveedor los desvirtúa con sus excepciones y defensas y en consecuencia de ello, se absuelve al proveedor, dejando a salvo los derechos de las partes para que los ejerzan ante la jurisdicción ordinaria.

Para los efectos de este trabajo nos interesan las resoluciones con sanción, que se analizarán en varios casos concretos más adelante.

## 1.2 Fundamentación y Motivación de la Resolución Administrativa.

Para que la Procuraduría pueda imponer la sanción por la infracción a la ley, no es necesario juicio alguno, pero sí un pro-

cedimiento en que se contemplan las formalidades esenciales del mismo, como son: la notificación del acto de autoridad, su fundamentación y motivación, así como la oportunidad de defensa. Acorde con esto, el último párrafo del artículo 131 menciona que las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con base a derecho.

Por lo que respecta a la fundamentación y motivación, es importante destacar los conceptos que señalan algunos autores, entre ellos:

El maestro Efraín Polo Bernal nos dice: "Fundar el acto de autoridad, es expresar en él con precisión cada una de las hipótesis del precepto legal que se adecúa exactamente al caso".(29)

Fundamentación. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado, entendiéndose por ello la expresión concreta y precisa del precepto legal aplicable al caso. (Séptima Epoca, Tercera Parte, Vol. 14, pág. 37.)

En cuanto a la motivación del acto de autoridad, el Lic. Polo Bernal nos indica que: "es señalar las circunstancias especia-

---

(29) POLO BERNAL, EFRAIN. "Breviario de Garantías Constitucionales". Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, pág. 173.

les, las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto".(30)

Motivación, Concepto de la.- La motivación, exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó 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 condiciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal. (Jurisprudencia 7, publicada en la página 9 del Informe de 1981, Segunda sala.)

En el Diccionario Jurídico Mexicano se establece que "la fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto".

"Como motivación se ha entendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso".(31)

---

(30) POLO BERNAL, EFRAIN. *Op. cit.*, pág. 174.

(31) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 106.

Por último, la motivación, según el maestro Juventino V. Castro, es: "Las razones de hecho y de derecho por los que la Jurisdicción ha resuelto en el sentido que adoptó. En otros términos, los motivos son las razones que el juez expresa para justificar aquello que ha ordenado".(32)

Por lo tanto, la Procuraduría Federal del Consumidor al emitir sus resoluciones administrativas está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos que la llevaron a aplicar ese principio jurídico al caso concreto (motivación).

## 2. La Discrecionalidad en la Aplicación de Sanciones, Casos Prácticos.

Como ya se estableció, la Procuraduría, inspirada en la protección del interés público y en el mantenimiento del orden, y demostrada la violación a algún precepto de la Ley de la materia por el proveedor, impone una sanción, misma que como se demostrará, no está debidamente calificada y aplicada por los funcionarios de la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que al no motivar debidamente sus resoluciones, la imposición de las mismas son a su arbitrio y libre juicio, es decir, discrecionalmente, al libre criterio del que resuelve o actúa.

---

(32) CASTRO, JUVENTINO V. "Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pág. 238.

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, se define lo discrecional como: "la facultad que no se haya sujeta a reglas concretas en su ejercicio, sino que se encomienda al buen criterio de un organismo, autoridad o jefe".(33)

Así, en derecho administrativo se califica de discrecional la potestad gubernativa, o de las autoridades en general, que no se encuentra reglada, la no sujeta por ley o reglamento a determinada y concreta actitud.

Asimismo, en el Diccionario para Juristas se establece que es: "Lo que se hace libre y prudencialmente. Dícese de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no se hayan regladas".(34)

Y en el caso concreto que nos ocupa, se dice que un acto administrativo discrecional, es: "La facultad de elegir entre varias formas de comportamiento administrativo igualmente posibles, todas ellas desde un punto de vista jurídico".(35)

Concluyéndose que la discrecionalidad es la actuación caracterizada por la voluntad propia, sin otro límite que lo establecido como justo o equitativo.

(33) CABANELLAS, GUILLERMO. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Editorial Heliasta, S. de R.L., Argentina, 1989, pág. 271.

(34) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. "Diccionario para Juristas". Mayo Ediciones, S. de R.L., México, 1981, pág. 463.

(35) RIBO DURAN, LUIS. "Diccionario de Derecho". Bosch, Casa Editorial, S.A., España, 1987, pág. 20.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 20, faculta a la Procuraduría con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; para lograrlo, la Procuraduría tiene dentro de sus facultades la de hacer cumplir sus determinaciones de autoridad administrativa, imponiendo los medios de apremio y las sanciones que le autoriza la ley. Es por esto, que se realizó una investigación en la propia Institución, para conocer si en la práctica la determinación e imposición de un medio de apremio o de una multa, se realizan cubriendo los extremos que establecen los numerales 131, 132 y 133 de la Ley citada.

A continuación se transcribe el contenido de un acuerdo de la Dirección General de Quejas y Conciliación que se dictó en la Audiencia de Conciliación y en el que se determina una medida de apremio en contra del proveedor; posteriormente, se analizará conforme a lo ya expuesto.

Por razones obvias, no se transcriben los nombres del quejoso y proveedor, así como el número de expediente, pero no por ello se debe dejar de reconocer la validez de dicho acuerdo.



DEPENDENCIA DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y CONCILIACION.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

No. DEL OFICIO:  
EXPEDIENTE

ASUNTO.

AUDIENCIA DE CONCILIACION

En la Ciudad de México, Distrito Federal siendo las doce horas con treinta minutos del día catorce de octubre de mil novecientos noventa y tres día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor ante la presencia del C. Jefe de DEPARTAMENTO DE CONCILIACION asistido en este acto por el C.

quien hace constar que: -----  
COMPARECE LA PARTE CONSUMIDORA POR CONDUCTO DEL C. -----  
quien se encuentra acreditado en autos. -----

NO COMPARECE LA PARTE PROVEEDORA No obstante de encontrarse previamente notificado como consta en autos. -----

Abierta que fue la audiencia y concedido el uso de la palabra la parte consumidora manifiesta que visto la renuencia del proveedor para satisfacer la reclamación solicito se le hagan efectiva la medida de apremio y se continúe con el procedimiento por infracciones a la Ley asimismo que todas mis letras no tienen estipulado que interes moratorio va a cobrar y se lo demostre al -----

ACORDO.- Téngase por presentado al consumidor Francisco Navarro Flores por reconocida y acreditada la personalidad con que se ostenta por hechas sus manifestaciones para los efectos legales a que haya lugar, por ausente la parte proveedora no obstante de estar debidamente notificada como consta en autos lo que en este acto se le hace efectivo el apercibimiento a la misma y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25 Fracc. 1, de la Ley de la materia se le impone una multa por la cantidad de \$2,854.00 equivalente a 200 veces de salario mínimo diario vigente en el D.F. debiéndose girar oficio a la autoridad Ejecutora correspondiente para su cobro, y toda vez que se infiere infracción a la Ley de la materia y que además vista la ausencia de la parte proveedora se tiene por presuntamente ciertos los hechos por el reclamante por lo que se inicia el procedimiento por infracciones a la Ley que contempla el artículo 123, concediéndole a la proveedora un término de 10 días hábiles para que ofrezca pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga debiéndolo hacer en la Dirección General de Resoluciones Administrativas, sita en José Vasconcelos 208, 12o. Piso, Col. Condesa, México, D.F. apercibiéndole que para el caso de no hacerlo se resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga, dejándose a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer en la vía y forma que mejor convenga a sus intereses según lo dispuesto por el artículo 116 párrafo segundo de la propia Ley. Notifíquese por estrado a la parte proveedora. ASÍ LO ACORDARON Y FIRMAN LOS CC. FUNCIONARIOS QUE ACTUAN. -----

Al comparecer ante el Oficio. Cuentas de hecho y los datos consignados en el presente expediente.

No se desea generalizar, pero del acta que tomamos al azar encontramos las siguientes imprecisiones, excesos y violaciones a la propia Ley que regula el acto.

En el primer párrafo se establece "... tendrá verificativo la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor..." el precepto que invoca el C. Conciliador está equivocado pues es el artículo 111 el que dispone que la Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes.

Asimismo, en el quinto párrafo el Conciliador se limita a manifestar que "... por ausente la parte proveedora no obstante de estar debidamente notificada como consta en autos lo que en este acto se le hace efectivo el apercibimiento a la misma y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25 fracción I, de la Ley de la materia se le impone una multa por la cantidad de N\$2,854.00 equivalente a 200 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. ...".

En este punto se hace efectiva la medida de apremio dictada; sin embargo, la aplicación de la multa con fundamento en el artículo 25, resulta insuficiente para fundar y mucho menos para motivar la imposición de la medida, ya que el C. Jefe del Departamento de Conciliación por simple autoridad determina el máximo que

autoriza la ley, sin analizar y exponer los elementos de juicio que le sirvieron para individualizar la medida y determinar la más alta permitida.

A este respecto, debe precisarse que en la cuantificación de la multa, cuando la Ley señale un mínimo y un máximo, la autoridad debe razonar su arbitrio y al quedar demostrada la infracción, si la autoridad impone el máximo de lo que legalmente se le permite, para que su determinación no sea arbitraria y caprichosa debe razonar el uso de sus facultades legales al respecto, para no violar el último párrafo del artículo 131 de la ley multicitada, como ocurre en lo expuesto.

A continuación, en el acta se dice: "y toda vez que se infiere infracción a la Ley de la materia y que además vista la ausencia de la parte proveedora se tienen por presuntamente ciertos los hechos por el reclamante, por lo que se inicia el procedimiento por infracciones a la Ley que contempla el artículo 123, concediéndole a la proveedora un término de 10 días hábiles para que ofrezca pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga...".

Aquí, nuevamente, la autoridad administrativa se excede en sus funciones y aplica una nueva sanción al determinar simplemente que se infiere infracción a la ley y se tienen por presuntamente ciertos los hechos manifestados por el reclamante.

Cabe hacerse la pregunta: ¿Cuáles fueron los elementos que consideró el C. Jefe de Conciliación para inferir infracciones a la ley?; ya que dicta un acuerdo en donde inicia el procedimiento respectivo. A mayor abundamiento, la autoridad no expresa los argumentos jurídicos ni las causas particulares que haya tenido en consideración para tener por presuntamente ciertos los hechos.

El artículo 112 dispone que en caso de que el proveedor no se presente a la audiencia de conciliación o no rinda su informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y citará a una segunda audiencia; en caso de no asistir a ésta, se le impondrá una segunda. Esto es ignorado por el C. Conciliador.

Como podemos observar, existen graves omisiones por parte de la autoridad al determinarse la multa, como en el caso que nos ocupa, aunadas a la presunción de que la propia autoridad desconoce la ley que aplica.

Por considerar que la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia reviste un especial interés al emitir resoluciones que imponen sanciones económicas a los proveedores de bienes o servicios, transcribimos ahora una resolución con el propósito de analizar las consideraciones de forma y fondo que se dictan en la misma.



SUBPROCURADURIA DE INSPECCION Y VIGILANCIA  
 DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y VIGILANCIA  
 DIRECCION DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR  
 C. ABARROTOS MI CAPRICHITO #

ENTRE PROL. NORTE DEL  
 MEXICO

EXPEDIENTE: 00  
 No. ACTA : 00  
 FECHA ACTA: 21/12/93  
 OF. COM. : 00  
 FECHA OF.COM.: 10/12/93

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCION CON SANCION ECONOMICA.  
 MEXICO, D.F. A 01 DE FEBRERO 1994

De conformidad a lo establecido en el Artículo 24 Fracciones XIII; y XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1992 y vistas las constancias que obran en el expediente que se menciona al rubro, integrado con motivo de la visita de verificación practicada a su negocio, se desprende que las pruebas y alegatos que fueron ofrecidos y desahogados en el momento procesal oportuno, de acuerdo al Artículo 123 de la Ley citada, no logran desvirtuar lo asentado en el Acta de Verificación en tal virtud se emite la siguiente:

R E S O L U C I O N

Que tal como se desprende del Acta de Verificación No. 00 /93 de fecha 21 de diciembre de 1993 al haber incurrido en violación al Artículo B de la Ley en la materia, al no respetar el precio fijado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial al (los) producto (s) denominado (s): HARINA DE MAIZ MASECA AL PRECIO DE N\$1.40 DEBIENDO SER DE N\$1.30 1 KG.----- y en atención a las consideraciones para determinar la sanción señalada en el Artículo 132 de la citada Ley, a saber:

- I. La intencionalidad del infractor al violar el precepto señalado.
- II. El valor comercial de su negociación estimado en N\$ 3,000.00
- III. El perjuicio cometido en agravio de la sociedad consumidora.
- IV. La gravedad de la infracción.
- VI. Se trata de producto(s) alimenticio(s) básico(s).

Se resuelve de conformidad a la facultad contenida en el Artículo 24 Fracción XIX, 27 Fracción VII, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 y demás aplicables a la Ley citada, imponerle una sanción pecuniaria de N\$ 305.00----- (trescientos cinco nuevos pesos m/n) equivalente a 20 días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Apercibiéndolo que en caso de incurrir en nuevas violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, será sancionado severamente conforme a lo establecido en la Ley vigente.

LOS DATOS CONTENIDOS EN EL ANGLULO SUPERIOR DERECHO



PROCURADURIA FEDERAL  
DEL CONSUMIDOR

SUBPROCURADURIA DE INSPECCION Y VIGILANCIA  
DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y VIGILANCIA  
DIRECCION DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

EXPEDIENTE: 00 /93

-- 2 --

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCION CON SANCION ECONOMICA

Así lo resolvió y firma el (la) C. LIC.  
JEFE DE DEPARTAMENTO DE PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES.

con fundamento en las atribuciones que otorgan a diversos servidores públicos de esta Procuraduría los Artículos 14, 27, 37, 38 y demás aplicables del reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

DATOS CONTENIDOS EN EL ANGULO SUPERIOR DERECHO



C.C.P. TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL

DOMICILIO PROFECO : JOSE VASCONCELOS No. 208, PISO 14, COL. CONDESA.

En primer término, la resolución expuesta señala en su primer párrafo que "... vistas las constancias que obran en el expediente que se menciona al rubro, integrado con motivo de la visita de verificación practicada a su negocio, se desprende que las pruebas y alegatos que fueron ofrecidos y desahogados en el momento procesal oportuno, de acuerdo al artículo 123 de la Ley citada, no logran desvirtuar lo asentado en el acta de verificación...".

En este renglón la autoridad omite, en perjuicio del proveedor, exponer los antecedentes del asunto (las causas y motivos que originaron la visita de inspección), así como la posición que asumió cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimado, las pruebas que se han ofrecido y su valoración; lo anterior, con el fin de que la resolución que dicta la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia sea conforme a Derecho y no deje en estado de indefensión al proveedor.

A continuación, el Jefe de Departamento de Procedimientos y Sanciones dependiente de la Dirección General de Inspección y Vigilancia, pretende motivar su resolución simplemente transcribiendo algunos de los criterios establecidos por la ley para determinar la sanción, en contravención de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 131 del propio ordenamiento.

A este respecto, el artículo 132 dispone los criterios que la

autoridad debe de valorar y que comentaremos de acuerdo al orden establecido en el numeral señalado:

#### I. La condición económica del infractor.

Es decir, la condición sería entendida como la situación patrimonial del infractor. Este punto presenta dificultades para que se pueda fijar, de manera general, cuál es la condición económica de todos los proveedores que se dedican a una misma actividad comercial, inclusive, de la consulta de ejecutorias del tribunal fiscal, juzgados de distrito o de los tribunales colegiados; no se tienen datos precisos de lo que se debe de tener en cuenta para determinar las condiciones económicas.

Sin embargo, señalamos que debe de asentarse en la resolución administrativa como condiciones económicas aquellos elementos que nos sirven para denotar la situación económica del proveedor de que se trate. Por ejemplo: el capital en giro, el capital social, el número de operaciones celebradas, el monto de éstas, etc.

#### II. El carácter intencional (de la acción u omisión) constitutivo de la infracción.

Entendiéndose por intención como la voluntad o deseo que se tuvo para realizar la conducta, en oposición a una fuerza mayor ajena a su voluntad.

La acción como la realización de un hecho y la omisión como

la falta de una conducta que debió realizarse.

### III. Si se trata de reincidencia.

En este aspecto no existe problema para su aplicación y observancia, ya que por disposición legal debemos entender por reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

### IV. La gravedad de la infracción.

La gravedad es en relación a la infracción y ésta a la implicación que tenga con el comercio, ya sea de bienes o servicios. Se estima que la gravedad en la infracción está implicada en la relación al comercio de cualquier producto o servicio, porque de repetirse este tipo de conductas trae como consecuencia que se violen disposiciones de orden público como en la especie ocurre.

### V. El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

El supuesto se refiere al perjuicio al consumidor o a la sociedad en general y no necesariamente a ambos.

El perjuicio no debe entenderse en sentido civilista, de la privación de ganancias lícitas en caso de haberse obtenido el cumplimiento de la obligación, o el menoscabo del patrimonio, sino en

su sentido general, como ofensa que se hace a los derechos e intereses de una persona.

En lo que se refiere a la resolución comentada, en su tercer párrafo establece: "II. El valor comercial de su negociación estimado en N\$3,000.00".

Al respecto, el inspector sin base válida alguna atribuye el valor comercial del negocio visitado, y la autoridad, sin mencionar las causas se consideraron para determinar ese valor, concede plena validez al dicho del inspector, olvidándose que para resolver, se debe de sujetar al contenido del acta circunstanciada que se haya levantado al concluir la visita, sin tomar en cuenta las apreciaciones subjetivas del inspector.

Por último, en el cuarto párrafo se fundamenta el acto de autoridad en las facultades contenidas en el artículo 24 fracción XIX, 27 fracción VII, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 y demás aplicables de la ley citada.

Como ya apuntamos, la fundamentación del acto de autoridad es la expresión concreta y precisa del precepto legal aplicable al caso concreto, el acta en comento se funda en todos y cada uno de los artículos de la ley (126, 127, 128 y 129) que previenen una sanción, sin indicar cuál se aplicó específicamente para resolver el asunto en estudio.

Ahora bien, de lo dispuesto en el Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en lo relativo a las atribuciones conferidas específicamente a la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, resalta que puede confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de apremio y sanciones previstas en la ley.

Asimismo, a los Directores Generales se les faculta dentro de sus atribuciones comunes, a vigilar el cumplimiento y aplicar los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Procuraduría, en los términos de las atribuciones que les confiere el presente reglamento y demás ordenamientos jurídicos y, en su caso, imponer las sanciones que procedan, así como motivar, fundar y suscribir las resoluciones derivadas de los recursos administrativos que se promuevan y ser de su competencia; con esto, la Subprocuraduría y la Dirección de Inspección y Vigilancia dentro de las visitas de verificación y su consecuente resolución administrativa son juez y parte.

Como se señaló en el Capítulo Segundo de este trabajo, la Subprocuraduría de Servicios al Consumidor a través de su Dirección General de Resoluciones Administrativas, es el Órgano de la Procuraduría Federal del Consumidor encargado de substanciar, en todas sus etapas, el procedimiento administrativo que establece la Sección Cuarta del Capítulo XIII relativa a infracciones a la ley. Por ello, se transcribe una resolución para su análisis y comentarios.







PROCURADURIA FEDERAL  
DEL CONSUMIDOR

DEPENDENCIA DIRECCION GENERAL DE RESOLUCIONES  
ADMINISTRATIVAS,  
DIRECCION DE PROCEDIMIENTOS Y  
RECURSOS.

No. DEL OFICIO

EXPEDIENTE 00792/93

ASUNTO: Hoja No. 3

En consecuencia conforme lo dispone el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en virtud de las condiciones económicas del infractor consistentes en el engaño en su promoción y toda vez que se constituye en una Soc. Anonima debidamente acreditada, el carácter intencional en la infracción al no haber demostrado el proveedor que hubiere existido caso fortuito o fuerza mayor en su conducta, asimismo la gravedad que la infracción implica ya que de repetirse ese tipo de conductas traería como consecuencia que se sigan violando disposiciones de orden público e interés social como son las de la Ley Federal de Protección al Consumidor y el perjuicio ocasionado al consumidor por haberse utilizado publicidad inexacta, cayéndose así en el engaño en términos de lo dispuesto en los artículos mencionados y los artículos 131 y 127 se impone a S.A. DE S.V. una sanción de multa por el importe de 125 (ciento veinticinco) veces del salario mínimo vigente general para el Distrito Federal que es el equivalente a \$1,783.-75 (mil setecientos ochenta y tres nuevos pesos con setenta y cinco centavos 00/100 N.N.).

- 10.- Virese atento oficio a la oficina exactora correspondiente para los efectos del cobro de la multa impuesta.
- 11.- Notifíquese
- 12.- Una vez notificado, remítase el expediente al archivo como asunto total y definitivamente concluido.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

ASI LO ACORDO Y FIRMA EL C. DIRECTOR GENERAL DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, ASISTIDO POR EL C. LIC. DIRECTOR DE PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS, AUXILIADO POR LA C. LIC. SECRETARIO DE PROCEDIMIENTOS, CON QUIEN ACTUA Y DA FE.

MDY/omv

En el caso que nos ocupa, el punto 9 señala que el proveedor con su conducta ha incurrido en violación a lo dispuesto por el artículo 32 de la ley, y al no haber desvirtuado la infracción referida con las pruebas que constan en autos, se le sanciona con multa de 125 veces el salario mínimo que equivale a N\$1,783.75; sin embargo, el numeral 127 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el que se fundó la resolución transcrita, faculta a la autoridad a sancionar hasta por el equivalente de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

A este respecto, debe precisarse que en la cuantificación de la multa, cuando la ley señala un mínimo y un máximo, la autoridad debe razonar su arbitrio, y al quedar demostrada la infracción, si el funcionario público impone el mínimo de la multa legalmente establecida ello implica que se ha aceptado un máximo de circunstancias atenuantes, a contrario sensu, si la autoridad impone el máximo estamos en la hipótesis de que existieron un mayor número de "agravantes".

En consecuencia, el Director General de Resoluciones Administrativas, en este caso razona los criterios establecidos por el artículo 132 y nos manifiesta que en virtud de las condiciones económicas del infractor que se constituye en Sociedad Anónima, el engaño en su promoción, el carácter intencional en la infracción al no haber demostrado el proveedor que hubiere existido caso for-

tuito o fuerza mayor en su conducta, la gravedad de la infracción que implica que de repetirse ese tipo de conductas traería como consecuencia que se sigan violando disposiciones de orden público e interés social y el perjuicio ocasionado al consumidor por haber utilizado publicidad inexacta cayéndose en el engaño en términos de lo dispuesto en los artículos mencionados, se le impone al proveedor una multa que se apega mayormente al mínimo permitido a pesar de encontrarse un máximo de circunstancias negativas en la conducta ejemplificada.

Es necesario mencionar que las resoluciones expuestas se obtuvieron al azar, sin seleccionar la muestra que sirviera para los fines de este trabajo. Asimismo, de los tres casos expuestos, se ejemplifica la discrecionalidad con que actúan los funcionarios de la Procuraduría al resolver la aplicación de una sanción.

Sin embargo, considero que el problema es de origen, ya que la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone para el caso de infracciones a la ley, sanciones con parámetros demasiado amplios, es decir, se establecen mínimos y máximos exagerados, que en manos de funcionarios poco éticos o profesionales encuentran campo propicio para que se cometan injusticias o se caiga en actos de corrupción.

A manera de ejemplo, se exponen en forma gráfica los parámetros que autoriza la Ley Federal de Protección al Consumidor para

cuantificar la multa en caso de infracción a la misma.

## LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

### Sanciones

Fundamento	Mínimo	Máximo	Supuestos de infracción (artículos de la ley)
Artículo 126	1* (N\$15.27.=)	800* (N\$12,216.=)	11, 15, 16, 18, 60 y las no determinadas
Artículo 127	1* (N\$15.27.=)	1500* (N\$22,905.=)	7, 13, 17, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 86, 87, 91, 93 y 95
Artículo 128	1* (N\$15,27.=)	2500* (N\$38,175.=)	8, 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80, 121
Artículo 129	En los casos en que exista reincidencia se autoriza hasta el doble de lo expuesto		

\*Días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

NOTA: Los cálculos se efectuaron en base al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal que rige a partir del 1º de enero de 1994 y que fue publicado en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1993.

Aunado a lo anterior, el Procurador Federal del Consumidor en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley en su artículo 27, delega facultades de autoridad en servidores públicos subalternos, que comose aprecia en los ejemplos transcritos, son múltiples los funcionarios de la Procuraduría investidos del poder sancionador, emitiendo sus resoluciones sin que exista uniformidad en los criterios que aplican para la cuantificación de la sanción.

### 3. Opiniones Jurisprudenciales relacionadas con el Tema.

Las tesis jurisprudenciales que a continuación se transcriben, se relacionan con la actividad propia de la Procuraduría Federal del Consumidor en aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor en lo referente a sanciones, consideradas de importancia para los efectos de este trabajo.

Instancia : Tercera Sala  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : XI-ENERO  
 Tesis : 3a. LXXXIX/92  
 Página : 16

RUBRO: MULTA IMPUESTA POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR POR NO ASISTIR A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION. NO LE ES APLICABLE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 114, FRACCION II, DE LA LEY DE AMPARO. TEXTO: El dispositivo citado establece que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito "II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo" y que "En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas

últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia". Ahora bien, si se promueve juicio de amparo contra la Ley Federal de Protección al Consumidor, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la multa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor a la parte quejosa por no haber asistido a una audiencia de conciliación, no puede considerarse que el juicio de amparo sea improcedente con base en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo en relación con el 114, fracción II, del propio ordenamiento, en virtud de que la hipótesis prevista en dicho numeral no le es aplicable, cuando la multa reclamada se impone a la peticionaria de garantías dentro de un procedimiento con dichas características, pero se impugna no en cuanto proviene de tal procedimiento ni con motivo de violaciones cometidas en el mismo o en la resolución que se dicta en él, sino como un acto definitivo y ajeno e independiente del procedimiento del que emana, como primer acto de aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que en nada depende de lo que se resuelve en el procedimiento de conciliación para su existencia y ejecución.

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 187-192  
 Página : 116

**RUBRO: PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR MULTAS DE APREMIO. REQUISITOS.**

**TEXTO:** Los requisitos que establece el artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor están referidos directamente a las sanciones que se indican en el artículo 86 de la misma ley. Pero tales requisitos no deben cumplirse necesariamente cuando la Procuraduría Federal del Consumidor y las autoridades que de ella dependan impongan multas de apremio, a que se refiere el artículo 66, fracción I, de dicho ordenamiento, ya que la medida de apremio es un concepto distinto al concepto de "sanciones" a que alude el mencionado artículo 86, pues la multa de apremio impuesta al gobernado tiene su origen en la desobediencia a un mandato legítimo de las autoridades de la citada Procuraduría, y el objeto de ese apremio es lograr coactivamente la observancia del mandato de las referidas autoridades; por el contrario, las sanciones a que se refiere el artículo 86 son consecuencia inmediata del incumplimiento de la norma, es decir, son castigos por las infracciones a lo dispuesto en la ley administrativa de que se trata y demás disposiciones derivadas de ella, pero no es consecuencia del incumplimiento del mandato de autoridad. Por consiguiente, si el legislador claramente separó en la Ley Federal de Protección al Consumidor, por una parte, las multas impuestas como medio de apre-

mio, a fin de que los mandatos de la autoridad administrativa sean cumplidos debidamente: y por otra, las sanciones derivadas de la infracción a las disposiciones de la misma ley y demás disposiciones derivadas de ella, resulta claro concluir que siendo de naturaleza jurídica distinta una y otra multas, por voluntad del propio legislador, las reglas del artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no comprenden a las multas que como medio de apremio se indican en el artículo 66, fracción I, del propio ordenamiento legal.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tercera Sala  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : XI-ENERO  
 Tesis : 3a. XC/92  
 Página : 16

**RUBRO:** MULTA POR NO ASISTIR A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION EN LA PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR. LA RESOLUCION QUE LA IMPONE NO ES ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO, POR NO HABERSE IMPUGNADO EL CORRESPONDIENTE APERCIBIMIENTO.

**TEXTO:** La circunstancia de que la parte quejosa no haya impugnado el acuerdo por el cual se le apercibió de que en caso de que no asistiera a la audiencia de conciliación en dicha Procuraduría se le impondría una multa, no permite estimar que la resolución en que tal multa se impone, haciéndose efectivo el apercibimiento, sea un acto derivado de otro consentimiento, habida cuenta de que la misma no es una consecuencia legal necesaria del acuerdo de apercibimiento, dado que la peticionaria de garantías tuvo la posibilidad de dar debido acatamiento a la determinación relativa asistiendo a la audiencia de conciliación, en dicha Procuraduría pudiendo evitar así que se le impusiera la multa con la que se le apercibió.

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 103-108  
 Página : 177

**RUBRO:** PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES LEGALES PARA IMPONER MULTAS POR NO AGOTAR EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

**TEXTO:** Del análisis minucioso de la Ley Federal de Protección al

consumidor, particularmente de su capítulo octavo, artículos 57 a 66, preceptos que precisan la existencia y atribuciones del organismo denominado Procuraduría Federal del Consumidor, se desprende que la autoridad responsable carece de facultades legales para imponer multas a quien no agote el procedimiento conciliatorio, ya que si bien está facultada para sancionar en el caso de que los proveedores no acudan a la llamada fase de conciliación cuando son requeridos para ello, como consecuencia de una reclamación planteada por algún consumidor, en los términos del artículo 59, fracción VIII, de la Ley de la materia, también es cierto que la autoridad responsable carece de facultades legales para imponer multas apoyándose en la circunstancia de que el proveedor no agotó "el procedimiento conciliatorio que establece el artículo 59, fracción VIII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor"; y en su lugar haber demandado ante los tribunales competentes, en la vía ejecutiva civil, el cumplimiento de diversas prestaciones a la parte tercera perjudicada, ya que no existe precepto alguno en la ley de la materia que faculte a la autoridad responsable a actuar en la forma antes señalada.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 133-138  
 Página : 128

**RUBRO: PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. RECURSOS DE REVISION Y DE REVOCACION. CUANDO PROCEDEN. RECURSO PROCEDENTE PARA IMPUGNAR UNA MULTA IMPUESTA POR NO COMPARECER A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION.**

**TEXTO:** No es exacto que el recurso de revocación proceda en contra de todas las resoluciones que la Procuraduría Federal del Consumidor dicte durante el curso del procedimiento respectivo, ya sea el de conciliación o el arbitral, puesto que el artículo 59, fracción VIII, inciso d), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone que dicho recurso de revocación procede contra las resoluciones que ésta dicte en el procedimiento correspondiente, pero cuando actúe como amigable componedor o como árbitro. En efecto, durante el procedimiento de conciliación, la Procuraduría puede desarrollar dos clases de funciones: primera, la de amigable componedor y segunda, la de autoridad. En la especie, la Procuraduría Federal del Consumidor citó a las partes a una audiencia de conciliación (actuando como amigable componedor) y apercibió al hoy quejoso que de no comparecer a esa audiencia se le impondría una de las medidas de apremio que para el efecto señala el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (actuando

como autoridad). Por tanto, al imponerle al quejoso una multa por no haber comparecido a la audiencia de conciliación para la cual fue citado, la Procuraduría actuó como autoridad, porque hizo uso de las atribuciones que para hacer cumplir sus decisiones le confiere el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y no como amigable componedor, puesto que sólo puede ejercer esas funciones, cuando la parte respectiva se somete al procedimiento de conciliación, y, en consecuencia, el recurso procedente para impugnar la multa impuesta al quejoso es el de revisión, establecido en el artículo 91 de la ley mencionada, puesto que se trata de una resolución dictada con fundamento en esa ley que afecta al quejoso.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : XI-MAYO  
 Tesis : I, lo. A. 159 A  
 Página : 355

**RUBRO: MULTAS IMPUESTAS CON APOYO EN EL ARTICULO 66, FRACCION I, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. NO DEBEN SUJETARSE A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR EL ARTICULO 89 DE LA PROPIA LEY.**  
**TEXTO:** En la fracción I del artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para emplear, en el desempeño de sus funciones, el uso de diversos medios de apremio, entre los que se encuentran la imposición de multas; en el artículo 86 de la propia ley se dispone que las infracciones a lo dispuesto por ese ordenamiento legal serán castigadas por la autoridad competente con diversas sanciones, entre las que se encuentra la aplicación de multas, y que, para la determinación en estas sanciones deberán tenerse en cuenta los requisitos que señala el artículo 89 de la misma ley. Del análisis integral de los preceptos en mención se advierte que, en tratándose de las medidas de apremio que establece la fracción I del artículo 66, ya citado, no se requiere que autoridad cumpla con los requisitos que preceptúa el artículo 89 en mención, ya que este numeral se refiere exclusivamente a las sanciones previstas en el artículo 86 del propio ordenamiento con motivo de las infracciones cometidas a la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones derivadas de ella.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 217-228  
 Página : 464

**RUBRO:** PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES PARA SANCIONAR A LAS PARTES POR EL INCUMPLIMIENTO QUE REALICEN AL LAUDO ARBITRAL.

**TEXTO:** Los laudos arbitrales no caen dentro del supuesto del artículo 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor en la parte relativa a que el incumplimiento de las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor, en la parte relativa a que el incumplimiento de las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor ameritará las sanciones administrativas que señala el artículo 86 del propio ordenamiento, ya que los laudos arbitrales no tienen la naturaleza de resoluciones administrativas porque el Procurador Federal del Consumidor al intervenir y dictar el laudo correspondiente lo hace como cualquier árbitro privado, puesto que es designado voluntariamente por las partes y además porque existe disposición expresa en contrario al establecer el artículo 59, fracción VIII inciso e) de la propia ley, que la ejecución de los laudos se podrá promover ante los tribunales competentes, de modo que el Procurador Federal del Consumidor carece de facultades para, con fundamento en el artículo 90 de la Ley de la materia, sancionar a las partes en el juicio arbitral por el incumplimiento del laudo respectivo.

**TRIBUNAL COLEGIADO SUPERNUMERARIO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : VII ENERO  
 Tesis : XVII. lo. 15 C  
 Página : 366

**RUBRO:** PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SANCIONES ADMINISTRATIVAS DECRETADAS POR EL. NO TRAEN APAREJADA EJECUCION ANTE LAS AUTORIDADES JUDICIALES.

**TEXTO:** Las resoluciones que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor, en los términos del inciso d) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, determinando la existencia de una violación a la citada ley, no traen aparejada ejecución ante las autoridades judiciales, ya que sólo determinan la imposición de la sanción administrativa correspondiente y se dejan a salvo los derechos de las partes para que los

ejerciten ante la jurisdicción ordinaria, o sea, no se trata de un laudo condenatorio, los que sí traen aparejada ejecución en los términos que lo previene el inciso e) de la fracción y artículos antes citados.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : III SEGUNDA PARTE-2  
 Tesis : 105  
 Página : 583

**RUBRO: PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SUSPENSION DE LA EJECUCION DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA.**

**TEXTO:** Es inexacto que el artículo 98 de la Ley Federal de Protección al Consumidor exija mayores requisitos que los que la Ley de Amparo establece para conceder la suspensión definitiva, pues lo cierto es que ambos ordenamientos fijan iguales condiciones para obtener tal medida. Por otra parte, si el mencionado precepto es claro respecto de que la interposición del recurso de revisión suspende la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe, la remisión que el mismo numeral hace al Código Fiscal de la Federación, sólo puede entenderse referida a las formas de garantizar el pago de las multas impuestas por la Procuraduría, más no a otras particularidades que pudiera señalar el propio Código Tributario para obtener la suspensión del procedimiento de ejecución, pues ello equivaldría a agregar otros requisitos que no exige la ley del acto, lo cual no sería lógico ni jurídico.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 145-150  
 Página : 210

**RUBRO: PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. MULTAS. AMPARO Y JUICIO FISCAL.**

**TEXTO:** Conforme al artículo 23, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales. Ahora bien, si la Procuraduría Federal del

Consumidor citó a una persona a una audiencia de conciliación, y esa persona manifestó que no estaba dispuesta a someterse a tal conciliación por estimar que la materia de la queja no era de la competencia de dicha procuraduría, y se le impuso con tal motivo una multa por no haber asistido, no resulta claro y manifiesto que la quejosa haya violado una norma administrativa federal, ni resulta manifiesto, prima facie, que la multa se le haya impuesto por violar una norma administrativa federal y que por tal motivo debió agotar previamente el amparo, el juicio fiscal, pues esto implica una petición de principio, al prejuzgar sobre lo que sería materia del fondo del negocio; si la quejosa estaba obligada a someterse a la Conciliación y si la Procuraduría tenía competencia para intervenir en el caso. Luego, si en esa situación la afectada acude al amparo, no puede decirse que éste sea improcedente en términos del artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 175-180  
 Página : 163

**RUBRO: PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, REQUERIMIENTO DE DOCUMENTOS POR PARTE DE LA. MOTIVACION.**

**TEXTO:** Si el C. Procurador Federal del Consumidor como motivación señaló que se exigía a la quejosa la documentación "para normar su criterio y cumplir con su función conciliatoria", sin demostrar la necesidad del acto de molestia al particular, ni la razón del por qué esa documentación estaba relacionada con la cuestión que le fue planteada, máxime si en el mismo acto reclamado la autoridad responsable sostiene que no pretende valorar los documentos exhibidos, agregando el C. Procurador que al tratar de conciliar, está facultado para pedir información y que para ello no se le han señalado limitaciones, ello resulta contrario al texto del artículo 16 constitucional, pues todo acto de molestia debe estar adecuadamente motivado en una causa legal y en los propios términos del artículo 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, fundamento aducido del acto reclamado, también se limita esa facultad investigatoria que a título de información requerida se pretende por la autoridad responsable, ya que en este último precepto se señala que los informes solicitados deben ser conducentes para el desempeño de la función, de donde se sigue que no cualquier información requerida por el C. Procurador resulta legal. En ese mismo orden de ideas, para no violar garantías individua-

les, la autoridad responsable debe motivar en forma especialmente cuidadosa, la razón, la necesidad y lo conducente al caso concreto de que se trate, del requerimiento de documentos que se haga a un particular, sin que baste la alusión generalizada a la finalidad de su función conciliatoria, pues en los términos del artículo 16 constitucional, la autoridad administrativa, para exigir la exhibición de libros y papeles propiedad de un particular, debe sujetarse a las leyes respectivas y a las estrictas formalidades que el propio precepto menciona, entre las cuales resulta la indispensable motivación de la causa legal del procedimiento.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : VIII NOVIEMBRE  
 Tesis : I. 2o. A. 302 A  
 Página : 335

**RUBRO: VISITA, ORDEN Y ACTA DE. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, TRATANDOSE DE LAS EXPEDIDAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

**TEXTO:** Aun cuando este tribunal ha sustentado el criterio en el sentido de que las actas de inspección no alcanza el carácter de resoluciones definitivas, puesto que no afectan el interés jurídico del visitado, ya que éste puede rebatir ante la propia autoridad el contenido de esas documentales; y por consiguiente, que el juicio de amparo promovido en contra de este tipo de actos es improcedente; sin embargo, tratándose de la orden y acta de visita emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor, en atención a que el visitado no puede inconformarse en contra del contenido de esas actas, dado que el artículo 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala que esa institución aplicará las sanciones con base en lo asentado en las mismas, sin que el visitado tenga la oportunidad de desvirtuar lo consignado en ellas; por tanto, sí se afectan los intereses jurídicos del promovente.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Instancia : Tribunales Colegiados de Circuito  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 8A  
 Tomo : VII ABRIL  
 Tesis : I.4o.A. 320 A  
 Página : 217

RUBRO: PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR CARECE DE FACULTADES PARA CREAR ORGANOS CON FUNCIONES DE AUTORIDAD.

TEXTO: Si bien es cierto que el acuerdo del Procurador Federal del Consumidor por el que delega facultades en materia de inspección y sanciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1989, fue emitido con fundamento en el artículo 60, fracciones III y VI, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, según se desprende del mismo acuerdo, también lo es que conforme a dicho artículo, el citado funcionario sólo tiene atribuciones para crear las unidades técnicas y administrativas que se requieren para el buen funcionamiento de la Procuraduría, es decir, para crear órganos internos administrativos, sin embargo, el Procurador, carece de facultades legales para crear órganos que realicen funciones de autoridad, tales como de inspección y vigilancia en el Distrito Federal, puesto que este aspecto no le compete. Estimar lo contrario significaría, además de interpretar la ley, en donde por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar en un sistema de derechos fundamentales la seguridad jurídica y la legalidad, entre otros, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de los gobernados por actos de autoridad no creada ni facultada expresamente por la ley para realizarlos.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

#### 4. Posibles Soluciones.

A) Los maestros Genaro Góngora Pimentel y el Dr. Miguel Acosta Romero, comentando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiestan que la legislación administrativa, inspirada en el interés público y en el mantenimiento del orden público, se consagra la potestad sancionadora de la Administración Pública, que consiste en la facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa, que no constituyen delitos. (36)

---

(36) GONGORA PIMENTEL, GENARO DAVID y ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, pág. 93.

La Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social y funciones de autoridad administrativa comparte esta potestad al aplicar sanciones para el caso de infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El poder sancionador de la Administración Pública se encuentra consignado en el artículo 21 Constitucional que dice: "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...".

Como se desprende de la lectura del propio artículo 21, no se señala límite a la cuantía de las multas; sin embargo, ¿hasta dónde llega el poder sancionador en cuanto a multas? Es cuestión discutible en tanto que los actos administrativos deben ser fundados y motivados, y el hecho de que no se señale en la Constitución límite a las multas no quiere decir que, inclusive, la Administración Pública en general, o en el caso que nos ocupa, la Procuraduría puedan señalar sanciones en desproporción al hecho ilícito que les pueda dar origen.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor sí se establecen mínimos y máximos a las multas, pero como se ha comentado en este capítulo, los funcionarios públicos que de hecho resuelven la aplicación de las mismas, al no fundamentar y motivar adecua-

damente sus resoluciones o simplemente al omitir la exposición de los razonamientos en que basaron su valoración para determinar la cuantía de la sanción económica, caen fácilmente en errores o injusticias actuando parcialmente en favor del consumidor, en contravención de los principios de equidad y seguridad jurídica que debe existir en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Aunado a lo anterior, el establecimiento de multas con márgenes muy amplios entre el monto mínimo autorizado y el máximo permitido por la ley (de una a ochocientas, una a mil quinientas, y una a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal) provoca en la determinación de la sanción, la imposición de multas exageradas, injustas e incluso a capricho de la autoridad administrativa.

Por lo expuesto, se propone la derogación de los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que señalan las sanciones por infracción a la ley; en su lugar, se decreten los preceptos necesarios que establezcan en forma tasada el monto de las multas que la Procuraduría Federal del Consumidor esté facultada para imponer, es decir, a cada artículo que establezca una obligación a cargo del proveedor de bienes o servicios, el legislador dictará una multa para el supuesto de infracción a las disposiciones de la ley.

Ahora bien, para evitar injusticias decretando una misma san-

ción que pueda ser aplicada lo mismo a un pequeño comerciante que a un gran consorcio comercial, se propone establecer dos criterios más a los ya señalados en el artículo 132 del ordenamiento en estudio, que permitan determinar un incremento de la multa al doble o triple de su cuantía, a saber:

I. El número de quejas presentadas en contra de determinado proveedor que no constituyan reincidencia.

II. La cuantía del negocio que dio origen a la intervención de la procuraduría.

B) En el transcurso de la elaboración de esta tesis, se realizaron múltiples visitas a las oficinas que ocupa la Procuraduría Federal del Consumidor con el objeto de conseguir, para su análisis y estudio, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el exacto cumplimiento de la ley y el funcionamiento de la Procuraduría.

Todo el material requerido fue posible conseguirlo, excepto el acuerdo, circular o reglamento donde el Procurador establece los criterios a seguir para la imposición de las sanciones que determina la ley.

Con el fin de que tanto el Procurador, como los Subprocuradores, Directores Generales y Jefes de Departamento, en el ejer-

cicio de la facultad sancionadora, se guíen por los mismos principios y conduzcan sus actividades en forma programada, evitando la discrecionalidad en la aplicación de multas, se propone que el Procurador Federal del Consumidor dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 27 fracción VII estableciendo en forma clara y precisa los criterios para la imposición de sanciones.

La expedición de la norma propuesta vendrá a constituir un paso más dentro del propósito de asegurar la vigencia de un orden jurídico adecuado a las necesidades de nuestra época, un mayor ámbito de justicia social y un pleno respeto en las relaciones entre proveedores y consumidores.

## CONCLUSIONES

**Primera.** Durante años, las relaciones entre los proveedores de bienes y servicios del país y los consumidores de esos productos fueron inequitativas. Los abusos, la mala calidad de los productos, los precios elevados y la falta de garantía, fueron algunas de las situaciones comunes en esas relaciones, mismas en las que, los proveedores siempre tenían todo a su favor.

**Segunda.** Como natural reacción social contra la injusta presión económica ejercida por una de las partes, diversas autoridades, como la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría del Trabajo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y otras dependencias que integraban el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, se preocuparon por crear un organismo cuya misión fuera proteger a la población consumidora, que como ya dijimos, era objeto de abusos por parte de comerciantes y productores de bienes y servicios.

**Tercera.** El 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Consumidor; sin embargo, el progreso económico y la apertura de nuestra economía hizo necesario adaptar la legis-

lación sobre protección al consumidor a la dinámica actual del país, por lo que, el 25 de diciembre de 1992, entra en vigor una nueva Ley en la materia.

**Cuarta.** Conjuntamente con la promulgación de la Ley se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa, destinada a promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

**Quinta.** Como principios rectores en las relaciones de consumo y principales objetivos del diario quehacer de la Procuraduría Federal del Consumidor, se encuentra la protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por el abastecimiento de productos peligrosos o nocivos; la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios que garanticen la equidad en las contrataciones; la información adecuada y clara sobre especificaciones correctas de cantidad, características, composición, calidad y precio; garantizar la protección jurídica, administrativa y técnica para la defensa de los derechos de los consumidores; la protección contra la publicidad engañosa y contra prác-

ticas y cláusulas abusivas impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

**Sexta.** Para el desempeño de sus funciones, el logro de sus objetivos y la salvaguarda de los derechos de los consumidores, la Procuraduría Federal del Consumidor está facultada para imponer sanciones por infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor, las cuales pueden consistir en multa, clausura e incluso arresto administrativo. Las resoluciones que emita la Procuraduría imponiendo una sanción deberá estar debidamente fundada y motivada con base a derecho.

**Séptima.** La resolución administrativa que dicta la Procuraduría determinará si el proveedor incurrió en infracción a la Ley, para lo cual deberá, necesariamente, tomar en cuenta los elementos, las circunstancias y pruebas que consten en el expediente, analizando cada uno de ellos para determinar la cuantía o monto de la sanción.

**Octava.** En la Ley Federal de Protección al Consumidor se establecen límites a las multas, es decir, mínimos y máximos permitidos, pero los funcionarios públicos que de hecho determinan la aplicación y el monto de las mismas, al no fundar y motivar adecuadamente sus resoluciones o simplemente al omitir exponer los razonamientos en que ba-

saron su valoración para determinar la cuantía de la sanción económica, caen fácilmente en errores e injusticias, actuando parcialmente en favor de los consumidores, en contravención de los principios de equidad y seguridad jurídica que debe existir en las relaciones entre proveedores y consumidores.

**Novena.** Aunado a lo establecido en el apartado anterior, el establecimiento de multas con márgenes muy amplios entre el monto mínimo autorizado y el máximo permitido por la Ley, provoca en la determinación de la sanción, la imposición de sanciones exageradas, injustas e incluso a capricho de la autoridad administrativa.

**Décima.** Como posible solución se propone la derogación de los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que señalan las sanciones por infracción a la Ley y en su lugar, se decreten los preceptos necesarios que establezcan en forma tasada el monto de las multas que la Procuraduría Federal del Consumidor esté facultada para imponer, es decir, a cada artículo que establezca una obligación a cargo del proveedor, el legislador dictará una multa para el supuesto de infracción a las disposiciones de la Ley.

**Décima Primera.** Como una segunda opción de solución a la proble-

mática planteada en este trabajo, y con el fin de que tanto el Procurador, como los Subprocuradores, Directores Generales y Jefes de Departamento, etc., en el ejercicio de la facultad sancionadora, se guíen por los mismos principios y conduzcan sus actividades en forma programada, evitando la discrecionalidad en la aplicación de multas, se propone que el Procurador Federal del Consumidor dé cumplimiento a su obligación prevista en el artículo 27 fracción VII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, estableciendo en forma clara y precisa los criterios para la imposición de sanciones, es decir, se expida el manual que fije los criterios para la individualización de las multas al caso concreto.

La expedición de las normas propuestas vendrá a constituir un paso más dentro del propósito de asegurar la vigencia de un orden jurídico adecuado a las necesidades de nuestra época, un mayor ámbito de justicia social y un pleno respeto a las relaciones entre proveedores y consumidores.

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

- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- Arellano García Carlos. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- Astudillo Ursúa Pedro. Elementos de Teoría Económica. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S. de R.L., Argentina, 1989.
- Castro Juventino V. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- Cervantes Ahumada Raúl. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- De Pina Vara Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- Domínguez Vargas Sergio. Teoría Económica. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967.
- Flores Gómez Fernando. Jerarquía del orden Jurídico en el Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México.
- Fix Zamudio Héctor y Ovalle Fabela José. Derecho Procesal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.
- Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. México, 1980.
- Góngora Pimentel, Góngora David y Acosta Romero Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

- Ovalle Fabela José. Algunos Problemas de la Protección al Consumidor en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.
- Palomar de Miguel Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S. de R.L. México, 1981.
- Pallares Eduardo. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.
- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Polo Bernal Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- Ribó Durán Luis. Diccionario de Derecho. Bosch, Casa Editorial, S.A. España, 1987.
- Sánchez Cordero Jorge. La Protección Jurídica del Débil en el consumo. Editorial Nueva Imagen. México, 1981.
- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
- Stiglitz Gabriel A. Protección Jurídica del Consumidor. Editorial Depalma. México, 1990.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- Código de Comercio y Leyes Complementarias. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

## OTRAS FUENTES

- Cervantes Ahumada Raúl.** VII Conferencia de Facultades y Escuelas de Derecho de América Latina. Evaluación de Derecho Mercantil. Editorial UDUAL. México, 1978.
- Diario Oficial de la Federación.** 24 de diciembre 1992, que contiene la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor,** enviada a la Cámara de Diputados por el C. Presidente Carlos Salinas de Gortari, 1992.
- Serra Puche Jaime.** Comparecencia del C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial, ante la Cámara de Diputados el 7 de diciembre de 1992.

## JURISPRUDENCIA

MULTA IMPUESTA POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR POR NO ASISTIR A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION. NO LE ES APLICABLE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 114, FRACCION II, DE LA LEY DE AMPARO. Tercera Sala; Semanario Judicial de la Federación; 8A; XI-ENERO, 3a. LXXXIX/92.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. MULTAS DE APREMIO. REQUISITOS. Tribunales Colegiados del Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 7A; 187-192.

MULTA POR NO ASISTIR A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION EN LA PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR. LA RESOLUCION QUE LA IMPONE NO ES ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO, POR NO HABERSE IMPUGNADO EL CORRESPONDIENTE APERCIBIMIENTO. Tercera Sala; Semanario Judicial de la Federación; 8A; XI-ENERO; 3a. XC/92.

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES LEGALES PARA IMPONER MULTAS POR NO AGOTAR EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 7A; 103-108.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. RECURSOS DE REVISION Y DE REVOCACION. CUANDO PROCEDEN. RECURSO PROCEDENTE PARA IMPUGNAR UNA MULTA IMPUESTA POR NO COMPARECER A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 7A; 133-138.

MULTAS IMPUESTAS CON APOYO EN EL ARTICULO 66, FRACCION I, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. NO DEBEN SUJETARSE A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR EL ARTICULO 89 DE LA PROPIA LEY. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 8A; XI-MAYO; I, lo. A, 159 A.

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES PARA SANCIONAR A LAS PARTES POR EL INCUMPLIMIENTO QUE REALICEN AL LAUDO ARBITRAL. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 7A; 217-228.

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SANCIONES ADMINISTRATIVAS DECRETADAS EN EL. NO TRAEN APAREJADA EJECUCION ANTE LAS AUTORIDADES JUDICIALES. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 8A; VII ENERO; XVII. lo. 15C.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SUSPENSION DE LA EJECUCION DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR LA. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 8A; III SEGUNDA PARTE-2; 105.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. MULTAS. AMPARO Y JUICIO FISCAL. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 7A; 145-150.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, REQUERIMIENTO DE DOCUMENTOS POR PARTE DE LA. MOTIVACION. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 7A; 175-180.

VISITA, ORDEN Y ACTA DE. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, TRATANDOSE DE LAS EXPEDIDAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 8A; VIII NOVIEMBRE; I, 2o. A. 302 A

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR CARECE DE FACULTADES PARA CREAR ORGANOS CON FUNCIONES DE AUTORIDAD. Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; 8A; VII ABRIL; 1.4o.A. 320 A.