



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 116 Y 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

RAQUEL PUGA MARMOLEJO

ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A MIS PADRES  
Y HERMANOS  
POR ALENTARME EN ALCANZAR ESTE  
IMPORTANTE OBJETIVO.**

**MADRE MIA GRACIAS POR CONFIAR EN MI.**

**PARA MI HERMANO MARTÍN  
QUIEN SIEMPRE ESTA Y ESTARA  
PRESENTE EN MIS PENSAMIENTOS  
Y EN MI CORAZON.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**A MI GRAN AMIGO:**

**LIC. ARMANDO GARCIA MARTINEZ,  
POR SU APOYO Y AYUDA BRINDADA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**A MI GRAN AMIGO:**

**LIC. ARMANDO GARCIA MARTINEZ,  
POR SU APOYO Y AYUDA BRINDADA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# Paginación

# Discontinua

**INDICE**

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

**CAPITULO I  
ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA  
FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

A) ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1
B) CREACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	10
C) ORIGEN DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.....	18
D) LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN OTROS PAISES.....	23

**CAPITULO II  
NATURALEZA JURÍDICA DE LA  
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

A) CONCEPTO DE CONSUMIDOR.....	37
B) CONCEPTO DE PROVEEDOR.....	44
C) ATRIBUCIONES.....	46
D) COMPETENCIA.....	55

**CAPITULO III  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA  
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

A) ASESORIA.....	68
B) RECEPCIÓN DE LA QUEJA.....	70
a) PROCEDENCIA DE LA QUEJA.....	76
b) IMPROCEDENCIA DE LA QUEJA.....	78
C) CONCILIACIÓN.....	81
a) COMPARECENCIA DEL CONSUMIDOR Y PROVEEDOR.....	88
b) INASISTENCIA DEL CONSUMIDOR.....	96
c) INASISTENCIA DEL PROVEEDOR.....	99
D) CONVENIO.....	104
a) CUMPLIMIENTO DE CONVENIO.....	107
b) PRORROGA.....	108
c) INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO.....	109

E) ARBITRAJE.....	111
a) CUANDO LAS PARTES SE SOMETEN AL ARBITRAJE.....	113
b) CUANDO LAS PARTES NO SE SOMETEN AL ARBITRAJE.....	128
F) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.....	129
a) OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS.....	130
b) ALEGATOS.....	136
c) EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN .....	137

**CAPITULO IV**  
**LOS ARTICULOS 116 Y 123 DE LA LEY FEDERAL DE**  
**PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR COMO PRECEPTOS**  
**CONTRADICTORIOS**

A) ANÁLISIS DEL ARTICULO 116 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	144
B) ANÁLISIS DEL ARTICULO 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	151
C) ASPECTOS CONTRADICTORIOS EN LA APLICACIÓN DE LOS ARTICULOS 116 Y 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	156
D) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 116 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	162
E) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	165
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>167</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>170</b>

## INTRODUCCIÓN

La imperiosa necesidad de intervenir en todos los campos de la vida económica, por parte del estado fue el motivo determinante para que este se diera a la tarea de crear una Institución que regulara los conflictos que venían suscitando entre proveedores y consumidores; la finalidad de este Trabajo de Investigación, es de dar a conocer cuales son las funciones y atribuciones que la Ley Federal de Protección al Consumidor le delega a la Procuraduría Federal del Consumidor, así mismo entrar a un análisis en esencial de los artículos 116 y 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, contenidos dentro de los procedimientos conciliatorio y por infracciones a la Ley, toda vez que estos dos preceptos legales se consideran contradictorios en su aplicación dentro de los procedimientos previstos señalados por la propia Ley de la Materia, para lo cual entraremos al estudio y análisis de cada uno de ellos; en virtud que los cambios de las condiciones sociales impone la necesidad de estudiar, analizar y en consecuencia renovar la legislación y la Ley Federal de Protección al Consumidor, que forma parte del derecho, y esta no puede y no debe estar ajena a la transformación jurídica que las sociedades experimentan,

La Procuraduría Federal del Consumidor, en su Ley respectiva, especifica como su objetivo primordial el promover y proteger los derechos

del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, dichos cuestionamientos se consideran importantes para la realización del presente trabajo, con la firme propuesta de desarrollarla en la mejor forma tanto teórica como práctica, procurando enraizar en la Ley Federal de Protección al Consumidor, los anhelos de un mejor y más equitativa administración de justicia en este nuevo milenio.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

#### A) ANTECEDENTES HISTORICOS

El derecho del consumidor carece de fuentes propias, así como de autonomía e independencia legislativa que caracteriza a otras disciplinas jurídicas.

En nuestro país, constitucionalmente se ha considerado a la Ley Federal de Protección al Consumidor como mercantil, por ser una actividad de comercio, correspondiendo al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en dicha materia, toda vez que la fracción X del artículo 73 de Nuestra Carta Magna, le otorga (a) atribución.

La evolución del Derecho Mercantil fue lenta pero continua hasta los primeros ordenamientos marítimos y terrestres ( Ordenanzas de Luis XIV de 1673 y 1681 ) periodo durante el cual el carácter de comerciante era el que otorgaba naturaleza mercantil al acto en que intervenía.

Se ha dicho que el Derecho Mercantil va a la zaga de la economía, así es y ha sido desde los orígenes de ésta disciplina. Nació en la Época Feudal de los negocios entre comerciantes en las Ciudades Italianas de la segunda mitad de la Edad Media. Al respecto el Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, al hacer referencia al maestro Luis Recusens Siches, señala:

“En las épocas en que las realidades económicas y técnicas eran relativamente simples, como por ejemplo en la Edad Media, los consumidores no podían llevar consigo una balanza ni una vara de medir para determinar la cantidad de bienes comprados en mercados o en tiendas”.<sup>(1)</sup>

Así entonces, se puede decir, que el comercio en sus orígenes estuvo regido por la costumbre. En la Edad Media entre gremios o corporaciones comerciales, se desarrollan un conjunto de normas particulares, teniendo también las decisiones de los Tribunales, los cuales recibieron el nombre de consulados.

En Roma, a partir del inicio del siglo IV de la Era Cristiana, por primera vez en la historia del derecho, se intentó legislativamente controlar, bajo amenazas de severas penas, los precios máximos de bienes y servicios. Cada una de las partes en los actos comerciales debía cuidar de sus propios intereses, hacer uso del regateo, a través del cual se determinaban los precios de bienes y servicios.

En el Derecho Civil Romano, en el siglo XVIII, podemos encontrar una serie de normas que en materia de obligaciones y contratos se dirigen a la protección jurídica de la buena fe.

A partir del siglo IV, se desarrollaron paulatinamente tendencias protectoras de ciertos intereses jurídicos, llamados “favores”.

---

<sup>(1)</sup> Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. “Razones para la Protección de los Consumidores”. Mayo-Agosto, 1975. Pág. 43



Es el caso de favor debitoris, donde se localizan normas tendientes a proteger al consumidor.

Dentro del Derecho Civil Romano existen Instituciones que se pueden denominar recursos de técnica jurídica, que han sido utilizados por el legislador en las modernas codificaciones del consumidor.

La lucha por el derecho en Roma, refiriéndonos a las clases media y baja, fue verdadera, por lo que el consumidor menos pudiente, disponía de posibilidades reales y efectivas para hacer valer sus derechos.

Si es verdad que en Roma no se dio la empresa, es también verdad que el Estado fue la empresa que subvino a las necesidades de "El tercer Estado", mediante sistema de repartición de trigo, pan, otros comestibles, vestuario, socorro a niños desvalidos. Así también, se protegía al pueblo y desde el punto de vista económico, esto condujo a una competencia en la prestación de servicios y oferta de bienes que guío al mantenimiento de precios estables.

Debemos prescindir rotundamente de encontrar en el Derecho Romano, una específica protección al consumo. Para entender el consumismo en Roma, es conveniente tener presente, que gran parte de la economía se fincaba en la autarquía de la polis de la Ciudad - Estado que significaba la autosuficiencia, es decir, en el interior de la ciudad, cada familia se encargaba de producir los bienes necesarios para su subsistencia.

Desde los primeros tiempos del Imperio, la intervención del Estado tenía por finalidad, establecer alguna vigilancia administrativa en la ciudad, a fin de que los comerciantes operaran en condiciones de higiene y buen trato para los clientes que acudían en demanda de sus mercaderías.

En Roma la función legislativa no bastó como remedio mágico para aliviar y solucionar la crisis económica. El Imperio de Diocleciano, creó un aparato burocrático demasiado grande, elevando el presupuesto, lo que produjo un acelerado aún mayor de la inflación.

El Código de Justiniano nos revela, como los emperadores continuaron preocupados por atender el control de los precios y a la calidad de las mercaderías, así como atentos a tutelar la buena fe. El pretor, el cuestor, el prefecto de la ciudad y otros más, contribuyeron en lo posible a hacer efectivo el ambiente de bienestar que requería la sociedad.

En Roma, entre los magistrados que existieron, encontramos a los Ediles, los cuales toman funciones diversas de carácter administrativo de policías, judiciales, intervenían en las ventas públicas de animales y esclavos, además de las funciones religiosas que como todos los magistrados romanos desempeñaban.

En Francia, como la revolución, se inicia la época de codificación. Los Códigos de Napoleón, el Civil de 1804 y el de Comercio de 1808, evidenciaron las características económicas y sociales de la época, un incipiente derecho industrial que plantea la

protección de la empresa. Esta tendencia protectora, también se manifestó en Inglaterra con el nacimiento y el desarrollo del liberalismo económico y la revolución industrial. Ambos sistemas se propagaron, el primero en el continente Europeo y después en Latinoamérica y Asia, el segundo en los Estados Unidos en las Colonias Inglesas.

Nota características de esta época, es el principio de la auto regulación de las necesidades y la libre composición de las transacciones. El principio de Laissez Faire, que prohíbe la intervención estatal y que deja al juego de la oferta y la demanda al arreglo de las diferencias de las partes. Dicha actitud liberal del poder público, dio lugar a abusos en las relaciones laborales y civiles, respecto a los consumidores, sector económico ignorado por un sistema legal que protegía al productor, notándose también en la obtención de ganancias en detrimento de los intereses económicos y del bienestar de los consumidores.

En la Península Ibérica, se sucedieron una serie de invasiones por distintos pueblos como: los fenicios, los etruscos y los griegos, los cuales tuvieron como finalidad ampliar su comercio, estableciendo en este territorio las llamadas "factorías", denominadas así al establecimiento de comercio situado en país colonial.

Posteriormente se produce la invasión de los romanos, que si bien su objetivo no era comercial, sino militar, su fin último era ampliar el territorio para que fuera suficiente para la población romana.

Por lo que respecta a México, desde que Colón por una parte y los Reyes Católicos por otra parte, firmaron las Capitulaciones de Santa Fe, las cuales tienen una naturaleza

difícil de definir, pero que presentan características mercantiles, se establecen además de bases jurídicas para gobernar las nuevas tierras, un monopolio comercial a favor de la Colonia sobre las mismas.

De esta manera, la Reina Isabel declara que el indio americano será "vasallo libre de la corona", pero les dará leyes protectoras, en las cuales les va a considerar como rústicos o "miserables" que no gozan de un derecho evolucionado.

Así las cosas, una compraventa de inmuebles podrá ser revocada si el indio alega que la ha realizado bajo lesión. El indio no podrá vender un bien valioso si no es con la intervención de uno de los oficiales reales, que era un miembro de las audiencias, y que tenía como función obtener el mejor precio para los indios en un caso de compraventa de un bien valioso, si no se cumplía con este requisito podía ser declarado nula.

En el concilio de la Reina Isabel, se estableció que era deber fundamental de los reyes, sus sucesores, la protección y defensa de los indios de cualquier daño, llevar la fe y la cultura los indios occidentales.

Las Bulas Papales de evangelización, en la práctica fueron las bases y fundamento de privilegios comerciales para aquellos pueblos que las obtenían.

El Virrey de Almansa, creó una nueva institución que fue propia de América, con el objeto de controlar los precios de los artículos de primera necesidad y conforme a las ordenanzas del ayuntamiento de México, que establecían que ningún comerciante podrían

vender su grano fuera de estos, so pena de una multa, que recibieron el nombre de Alhóndigas.

Ya para el presente siglo, en el año de 1946, el ombudsman de los consumidores y la Dirección Nacional de Protección de los Consumidores, se unieron creando la Secretaría del Ombudsman de los consumidores.

Cuando un consumidor solicita la intervención de esta Secretaría, o cuando esta misma detecta un acto de comercio realizado en contravención de la Ley correspondiente o bien la utilización de contratos leoninos en contra de los consumidores, intenta conciliatoriamente resolver el conflicto mediante un convenio celebrado entre las partes, cuando esto no es posible envía el asunto al Tribunal del mercado, a efecto de que prohíba seguir realizando prácticas comerciales contrarias a la Ley o seguir utilizando contratos leoninos contra los consumidores. El Tribunal del mercado, acompaña sus resoluciones con multas y sus fallos son inapelables.

La figura del Ombudsman de los consumidores entra en funcionamiento en 1971, para garantizar el cumplimiento de las Leyes protectoras de consumidores de la práctica comercial y la Ley contra términos contractuales impropios.

La primera Ley se aplica a empresas y comerciantes, regulando la actividad de estos, prohibiendo terminantemente la publicidad engañosa. La segunda Ley protege al consumidor de contratos leoninos y desproporcionados utilizados en la venta de bienes y servicios.

En países en desarrollo, como el nuestro, no es común que se de una legislación protectora del consumidor, dándose una protección a la empresa mediante monopolios y medidas arancelarias y fiscales. Así mismo, en cuanto a la calidad y control sobre el precio y la abundancia del producto en México, no había una legislación que protegiera al consumidor.

La economía que durante aproximadamente 30 años (1940 a 1970 ) sostenía una tasa anual de crecimiento promedio superior al 6%, en un modelo de acumulación privada, entro en severa crisis a principios de la década de los setentas, la cual culminó con la devaluación del peso frente al dólar, manifestando en los últimos cuatro meses de 1976.

Una de las manifestaciones más claras de esa crisis, ha sido la inflación, hasta 1972 el índice general de precios al consumidor había experimentado aumentos anuales que no excedían regularmente del 5%, pero a partir de 1973 el porcentaje subió al 12% y para 1974 alcanzo el 23.8%. Aunque estos porcentajes bajaron para 1975 y 1976 al 15% y 15.8% respectivamente, el proceso inflacionario siguió afectando gravemente la capacidad adquisitiva de los trabajadores y campesinos particularmente.

El fenómeno de la inflación, hizo evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos que no solo evitarán el crecimiento especulativo de los precios, sino también procurarán el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones entre comerciantes y consumidores.

A partir de 1974, se empezaron a tomar algunas medidas para controlar la inflación y para procurar proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Ya en 1950, se había expedido la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica sin embargo, su operatividad fue escasa. Igualmente el 2 de octubre de 1974, se expidió un decreto presidencial para regular los precios de determinadas mercancías. Además en el mismo año fue modificada varias veces la Ley Federal del Trabajo: primero el 4 de enero para proveer el establecimiento del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, y el 27 de septiembre para reducir el plazo de dos a uno, para revisar los salarios, tanto mínimos como contractuales.

Estas reformas respondieron a un llamado popular y el legislador en ella materializa la exigencia y la necesidad del pueblo mexicano.

La creciente demanda de satisfactores por parte de las mayorías, provocó que el Gobierno de la República ante este fenómeno económico, reglamentara las relaciones entre proveedores y consumidores de productos y servicios.

Con estos antecedentes, se origino que el Ejecutivo enviara al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, denominada Ley Federal de Protección al Consumidor.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**B) CREACION DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL  
CONSUMIDOR**

Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro país las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal, la urgencia de tomar medidas a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso, que fueron propuestas en el año de 1973 y han sido sometidas en diversas ocasiones al diálogo y a la consulta de los sectores interesados.

“La inflación es un fenómeno que se manifiesta a partir del proceso de la industrialización, se ha dicho que es el precio que un país tiene que pagar cuando se industrializa; México ha pagado muy caro su cambio de tipo de economía, de agrícola que fue hasta 1946, a industrial en el que pretende desarrollarse actualmente, en nuestro país la inflación fue prácticamente desconocida hasta el año de 1960 y, en 1961, fecha en que empezó a manifestarse. Con el desarrollo industrial acelerado durante la década de 1961 a 1970 la inflación llegó a 6% cifra razonable para un país en proceso de industrialización, que alcanzó un incremento bruto de 11% permitiendo asegurar un crecimiento real de 5% en el año. Pero en 1976 alcanzó la cifra de 22.3% aunque se pretendió explicar el fenómeno señalándose que obedecía a causas distintas a las consideradas normales”.<sup>(2)</sup>

Siendo que el hombre cuenta con una capacidad natural, para elegir los medios de procurarse su felicidad y existiendo en la sociedad, factores que incluyen e inducen al consumidor a través de la publicidad, era necesario que se compensará un panorama

<sup>2</sup> Álvarez Román, Jesús Antonio, Los Consumidores y los Mercados, Editorial Jus, México, 1995, Págs. 130 y 131.



jurídico que protegiera al adquirente de bienes y servicios, porque no únicamente se adquieren los que son indispensables para la satisfacción de sus necesidades, sino que además se adquieren otros innecesarios que se consideran como lujo y aún cuando el adquirente posee la capacidad económica para elegir y decidir el bien o servicio que más le convenga, no se libra de sufrir abusos por parte de los comerciantes.

Hacia los años de 1973-1974, empezaron a manifestarse con mayor claridad presiones inflacionarias, estas circunstancias hicieron que los trabajadores organizados comprendieran las necesidades de defender el poder adquisitivo del salario ante los precios. Además de seguir luchando por mejores sueldos y condiciones de trabajo como lo venían haciendo.

La política económica durante el período gubernamental del Lic. Luis Echeverría, optó diversas medidas tendientes a la recuperación del poder adquisitivo del salario, atendiendo a la usurpación del proceso inflacionario evitando que la circulación del acaparamiento y el afán desmedido de lucro. Así mismo, se introdujo en el gobierno una política económica que pretendió lograr un crecimiento económico, basado en la creación de normas e instituciones para la afirmación del régimen democrático a través de una política destinada a la protección de las mayorías también un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad productiva para la ampliación del mercado interno, proponiendo establecer un equilibrio entre las partes conforme a la equidad y no según la autonomía de la voluntad de ellas, pues en esa

relación se presenta habitualmente el predominio del poder económico frente a la necesidad e indefensión del consumidor.

Así entonces, en México se mostraba un gran esfuerzo en la promoción de la actividad económica y en particular de la industria, por lo que alcanzó una elevada y constante guerra de crecimiento en la producción de bienes y servicios, este proceso generó un constante desequilibrio económico y social.

Recogiendo las experiencias en lo que se refiere a la solución de los conflictos entre proveedores y consumidores; en México se empezó a trabajar en la formulación de una Ley que se adecuara a nuestras necesidades y características como país.

El procedimiento que se siguió para preparar y someter a la consideración del Poder Legislativo y poner en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, fue hecha por una numerosa comisión de Secretarías de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social, en las que intervinieron además de los titulares de ambas Secretarías, licenciados José Campillo Sainz y, ocasionalmente Porfirio Muñoz Ledo, y algunos profesores de derecho y funcionarios de ambos ministerios. Esta comisión trabajó durante los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre de 1974, se pretendía someter ante el Congreso la Ley a fines de dicho año, pero sin embargo cuando se terminó el primer proyecto, se suspendieron las tareas de la comisión, porque el Ejecutivo no consideró conveniente y oportuno enviar la Ley al Congreso.

El proyecto se inspira en la filosofía de la Carta Magna que incorpora, por primera vez en el constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios en los artículos 27 y 123 de la Constitución, de ellos derivan las leyes reglamentaria que protegen a los sectores más débiles de la población.

De la iniciativa del Ejecutivo Federal presentada al Congreso de la Unión, textualmente se desprende:

“ El proyecto de la Ley que someto a vuestra soberanía, recoge algunos preceptos que actualmente se encuentran dispersos en la legislación civil y mercantil. Se trata de dar unidad a esas normas y ordenarlas dentro de un mismo cuerpo legislativo en el que se les imprime una nueva naturaleza al lado de muchas otras disposiciones que regulan con carácter social actos de comercio y relaciones entre particulares. Este proyecto propone regular aquellos aspectos que de manera más importante y con mayor frecuencia afectan los intereses del consumidor.

La expedición de esta Ley, vendrá a constituir un paso más dentro del propósito común que ha inspirado durante estos años la acción de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, asegurar por la vigilancia de un orden jurídico adecuado a las necesidades de nuestra época una mayor ámbito de justicia social y un más pleno disfrute de las libertades. Con fundamento en la fracción I del artículo 71 Constitucional, somete, a la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor “<sup>(3)</sup>

---

<sup>(3)</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año III. Tomo III. No. 31, de 22 de septiembre de 1975.

El proyecto de Ley, no solo se presenta como una política destinada a la protección a las mayorías, sino también como un instrumento para corregir vicios y deformaciones en el aparato distributivo e impulsar la vida productiva.

La Ley Federal de Protección al Consumidor vendría a recoger de manera importante aspectos que afectaban los intereses del consumidor, anteriormente dispersos en ordenamientos tales como: la Ley de Normas, Pesas y Medidas; la Ley de la Industria Eléctrica; la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica; El Decreto del 3 de octubre de 1974 para la fijación de precios, por variación de costos; el Código Sanitario; el Código Penal; el Código Civil y el Código de Comercio.

Las disposiciones de la Ley se aplicarían a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, y también a las empresas de participación estatal, a los organismos descentralizados, y a los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios.

La iniciativa pretendía considerar al consumidor como una clase social; pero el consumidor no puede ser considerado como un estrato social, en virtud de que todos los ciudadanos son consumidores, independientemente a la clase social que pertenezcan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla desigualdad que contempla la Ley Federal de Protección al Consumidor, desigualdad que es muy discutida, porque también es consumidor quien adquiere un automóvil último

modelo, como aquel modesto consumidor de bienes y servicios indispensables para la vida cotidiana.

En relación a lo anterior, el maestro Ignacio Burgoa, señala que " Frente a los intereses colectivos, el orden jurídico debe autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales para preservar a la comunidad o a los grupos desvalidos, con tendencia a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica. En el afán de proteger auténticos intereses de la sociedad bajo el deseo de establecer en el seno de la misma una verdadera igualdad real mediante un intervencionismo estatal a favor de los grupos humanos desvalidos, no se debe restringir a tal grado el ámbito de la actividad de la persona individual que impida a ésta realizar sus propios objetivos vitales"<sup>(4)</sup>

Algunos juristas opinan que la Ley adolecía de serios defectos de carácter jurídico y de omisiones que tal vez pudieran colmarse mediante la interpretación administrativa y judicial, esto trajo discusiones en el Congreso de la Unión en donde se introdujeron ciertos cambios.

El Ejecutivo Federal en su exposición de motivos, textualmente hizo constar que: "Es necesario destacar que el carácter renovador y aún revolucionario de la iniciativa de Ley, residió en el propósito de trasladar al ámbito del derecho social la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de derecho privado.

---

<sup>(4)</sup> Burgoa, Ignacio. Garantías Individuales, 33ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, Págs. 426 y 427.

Frente al derecho privado que se funda en el principio de igualdad entre las partes y supone que estas son siempre libres para contratar, aparece la Ley Federal de Protección al Consumidor de carácter social, que toma en cuenta la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan y reconocen que la libertad de contratación, cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia, y por ello convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilancia del Estado".<sup>15)</sup>

La iniciativa de Ley, no solo consigna la nueva naturaleza social del derecho del consumidor, sino que crea los instrumentos necesarios para hacerlo operante y cuestionar desde su origen el proceso mismo de la intermediación. Así, se crean la Procuraduría Federal del Consumidor; y el Instituto Nacional de Orientación al Consumidor; se otorgan facultades amplias a la Secretaría de Industria y Comercio para que en la esfera de su competencia puede aplicar la Ley y se instituyen limitaciones específicas al proveedor en cuanto a la publicidad, naturaleza y condiciones de productos o servicios que garanticen una mayor limpieza en las operaciones comerciales.

Uno de los argumentos que se esgrimieron en contra de la iniciativa, fue el de su supuesta inconstitucionalidad. Los sectores afectados suelen convertirse de momento en las más fervientes defensores de la Constitución y acostumbran declarar la inconstitucionalidad de iniciativas reformistas como esta.

---

<sup>15)</sup> Secretaría de Industria y Comercio. "Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor", México, S/F. Pág. 4.

El artículo 73 fracción X de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre comercio, y es claro que las relaciones jurídicas entre comerciantes y consumidores para las adquisición o utilización de bienes o servicios destinadas al uso propio, tienen regularmente carácter mercantil.

En opinión del tratadista mexicano de Derecho Mercantil Jorge Barrera Graff: "La constitucionalidad de la Ley no debe cuestionarse. Se trata de un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedores y consumidores, que siempre son relaciones comerciales por lo que están comprendidas en la materia de comercio que ... La fracción X del artículo 73 de la Constitución atribuye a la competencia del legislador federal, quien, promulgo a la Ley Federal de Protección al Consumidor".<sup>(6)</sup>

En términos generales la Ley Federal de Protección al Consumidor tiene como finalidad regular las relaciones de compra-venta de bienes y la prestación de servicios entre los consumidores y proveedores, consecuentemente establecen obligaciones y otorga derechos para las partes que intervienen en dicha relaciones.

La Ley tiene espíritu de protección del consumidor, en otras palabras la creación de la Ley, las relaciones entre fabricantes, comerciantes, prestadores de servicios y consumidores, no están sujetos a la voluntad de las partes, sino a una normatividad legal a que se encuentran sujetos los mismos. De tal manera que la Ley es de observancia

---

<sup>(6)</sup> Barrera Graff, Jorge. La Ley de Protección al Consumidor. Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, No. 8, México D.F., Julio de 1976. Pág. 189.

obligatoria para todos aquellos que hacen del comercio su modo de vivir, así como para los beneficiarios de los productos o servicios y que los unen en las relaciones comerciales.

Con lo antes expuesto, se aclara que el consumidor no es un estrato social y que la Ley Federal de Protección al Consumidor esta dirigida a todo el pueblo de México, no importando su posición social, viniendo a satisfacer una necesidad que era ya impostergable, transforma al consumidor, de víctima pasiva en protagonista de sus propios derechos.

Fue así como se aprobó, promulgo, refrendó y publicó la Ley Federal de Protección al Consumidor en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, entrando en vigor el 5 de febrero de 1976. Esta misma Ley fue la que dió vida a la Procuraduría Federal del Consumidor, buscando con esto proporcionar seguridad jurídica para la parte débil de la relación contractual.

### **C ) ORIGEN DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

El carácter innovador de la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor, residió en su propósito de trasladar al ámbito del derecho social, la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio que hacen surgir disposiciones de derecho social.

En este proyecto pretendió regular aquellos aspectos que con mayor frecuencia afectan los intereses del consumidor, de tal manera que se propuso la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, especificando que sus funciones serían las de



brindar protección y defensa legal a los consumidores ante las prácticas mercantiles inescrupulosas de algunos comerciantes.

Así nace el 5 de febrero de 1976 como una nueva instancia especializada del derecho moderno, para que todos los ciudadanos hagan efectivos sus derechos de equidad y seguridad jurídica.

De esta forma el esquema de la protección al consumidor en México, quedó constituido sobre la base de un triunvirato, formado por: 1) La Ley Federal de Protección al Consumidor, 2) La Procuraduría Federal del Consumidor y 3) El Instituto Nacional del Consumidor. Haciendo hincapié que el Instituto Nacional del Consumidor tuvo por finalidad:

- a) Informar y capacitar al Consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- b) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
- c) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales, publicitarias, lesivas a sus intereses.
- d) Auspiciar hábitos de consumo que protejan al patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo, una más adecuada asignación de los recursos y productos del país.

Ante todo la Procuraduría Federal del Consumidor, es una autoridad administrativa que actúa como mediador en los conflictos que se suscitan entre consumidores y

proveedores de bienes y servicios para que éstos resuelvan de manera amistosa a través de la conciliación, o bien, cuando las partes no lleguen a un acuerdo, si estas consienten en someterse a un arbitraje, surge como árbitro y emite resoluciones respecto al problema de que se trata, procurando en todo momento que se respeten los derechos y se satisfagan los intereses de los consumidores.

Las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, son entre otras, las de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y representarlos ante toda clase de autoridades administrativas, proveedoras de bienes y prestadores de servicios, estudiar y proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proyectos de disposiciones jurídicas o de reformas a las vigentes, tendientes a evitar prácticas industriales, comerciales o servicios que afecten a los consumidores, proporcionar asesoría gratuita a los consumidores, denunciar ante las autoridades competentes los casos de irregularidad o delictuosos, en cuanto a precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, así como las prácticas y tendencias monopólicas.

El carácter federal de la Procuraduría, se conforma en la práctica, si está representada en todas las entidades federativas por lo que se consideró necesario no dejar como una facultad de ejercicio operativo el que se establecieron delegaciones fuera de la ciudad de México, sino que se estableció como una obligación imperativa que existieran delegaciones en todos y cada uno de los estados de la República.

El carácter de órgano descentralizado, con el que ha sido definida la Procuraduría Federal del Consumidor, no le da por ese simple hecho facultades de autoridad, sino que "los órganos descentralizados no son autoridades, sólo que la Ley les otorga en forma expresa ese carácter"<sup>(7)</sup> siendo que la propia Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga a la Procuraduría facultades de autoridad administrativa.

La autonomía relativa, que implica por naturaleza la descentralización, resulta indispensable para que la Procuraduría pueda ejercer con eficiencia, las atribuciones que le confiere la Ley, aunque dentro del cuadro general del Poder Ejecutivo, no podría depender de Secretaría alguna, pues de otra manera se encontraría imposibilitada para incitar a esa obtención de medidas tendientes a la protección de consumidores o para la representación de estos ante la misma.

Por lo tanto, se determinó consecuentemente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo al presupuesto general de la Federación, asignará directamente los fondos necesarios para la organización y actividad de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Como organismo descentralizado y de servicios social a través de sus diferentes subprocuradurías, direcciones y departamentos, cuyas funciones y atribuciones están estipuladas por el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, las cuales están encaminadas a promover y proteger los intereses de la población consumidora.

---

<sup>(7)</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, volumen 1, vigésima primera edición, Edit. Porrúa, México, 2000, Pág. 594

La eficacia de la Ley Federal de Protección al Consumidor es probable que siga dependiendo del funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, entidad creada como "Organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora", como lo estableció el artículo 57 de la iniciativa de la Ley presentada ante el Congreso de la Unión.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas, "En el régimen descentralizado y el ente público, como iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la Ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado".<sup>(8)</sup>

Desde la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, se le han otorgado mayores facultades a ésta a través del tiempo, como por ejemplo: por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero de 1985, el cual entro en vigor al día siguiente, se reformaron diversos preceptos de Ley; se confirmó a las autoridades federales estatales y municipales, el carácter de organismos auxiliares de la Procuraduría, se impulso al Ministerio Público Federal la obligación de asesorar a los consumidores; se atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor además de sus funciones de conciliador las

---

<sup>(8)</sup> *Ibidem.*, Pág. 494.

facultades para actuar como árbitro a solicitud de las partes, analizar los hechos motivo de las reclamaciones, determinar si éstas implican violaciones, dictar la resolución y clausurar o arrestar administrativamente o imponer una multa de conformidad a la infracción cometida; se ratificó la obligatoria aprobación por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor del texto de los contratos de adhesión redactados unilateralmente por el proveedor, cuando no requieran autorización de alguna dependencia del Ejecutivo Federal y se facultó a la propia Procuraduría para organizar el Registro Público de Contratos de Adhesión.

Aun cuando se ha investido a la Procuraduría Federal del Consumidor, de facultades considerables para la protección de las clases populares económicamente débiles, la Procuraduría no es un Tribunal con facultades para resolver problemas entre proveedor y consumidor, toda vez que en atención al principio constitucional de la división de poderes, el legislador previó que aquellos casos en los cuales no se alcanzare la conciliación en la única junta prevista, el consumidor podría recurrir de inmediato a los tribunales, para la aplicación coercitiva de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo tanto, no corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor resolver dichas contiendas, como erróneamente se ha creído desde su creación.

#### **D) LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN OTROS PAISES**

En México, se tuvo la decisión de legislar sobre la protección al consumidor, reconociéndose que en otros países se legislo sobre el tema y desde el inicio del presente siglo han adoptado medidas para proteger a sus consumidores. Así se puede citar a

Australia, Alemania, Bélgica, Canadá, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Noruega, Suiza y Hungría. Estos Estados en el plano internacional son los que han influido grandemente para que otros países sigan su ejemplo y tomen medidas jurídicas de protección al consumidor.

El consumidor popular, sea generalizado en diferentes países del mundo, por lo que se han creado instituciones que pretenden regular este problema y darle una solución adecuada.

La figura denominada Ombudsman que en diferentes países se han adoptado, principalmente con el fin de brindar al ciudadano un medio de protección a sus derechos en la esfera administrativa.

El Ombudsman, según lo define Daniel Escalante, en el prólogo a la obra de Donald C. Rowat, "es considerado como el defensor del ciudadano que vigila el cumplimiento de las Leyes, pero su función fundamental, es la de vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública" (9)

A pesar de las amplias facultades con que sea investido a esta institución del Ombudsman, éste no cuenta con autoridad para cambiar las decisiones en los Tribunales o

---

<sup>9</sup> C. Rowat, Donald. El Ombudsman. Pág. 7

de los funcionarios administrativos, ya que no tiene poder de decisión sino únicamente de opinión.

Esta figura del Ombudsman, como es el caso de Noruega, tiene competencia dentro de la administración gubernamental, abarca todas las ramas de la actividad, como también la empresarial del estado y los servicios prestados en conexión con la educación y los servicios a la salud y a la investigación.

En Nueva Zelanda, se adoptó la figura del Ombudsman en 1962, al que se le llamó Comisionado Parlamentario, su jurisdicción se limita a los actos u omisiones de los departamentos del estado y otras organizaciones. Pero además cuenta con una ley de comercio de 1975, que contiene disposiciones relativas al control de precio en general, así mismo sobre el control de ciertas prácticas comerciales tales como los acuerdos colectivos de fijación de precios o la fijación de precios de reventa.

Se puede decir que a diferencia de Noruega que cuenta con un Ombudsman que posee facultades para intervenir en el aspecto empresarial del estado y aunque no abarca todo el complejo de que se compone la política de consumo en sí, por lo menos se adentra un poco en lo que a consumo se refiere.

En Suecia funciona el Ombudsman para la liberación de comercio, al lado de otras dependencias con ciertos poderes administrativos, el Tribunal Sueco de Mercado y la Oficina Nacional de Precios y Cartels. La Oficina de Precios es la dependencia investigadora, el Ombudsman para la libertad de comercio es la dependencia perseguidora,

y por último el Tribunal Sueco de Mercado es la autoridad juzgadora. La supervisión de las prácticas de mercado, ésta encomendada al Ombudsman, el de los consumidores, el cual defenderá el interés público en los asuntos que se ventilan en el Tribunal de mercados, y trata de que las facultades sean reparadas voluntariamente por el responsable, siendo esta una de sus funciones de mayor importancia.

Austria con su ley de precios, prohíbe cobrar precios excesivos por bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades esenciales, se consideran excesivos los precios superiores a los establecidos oficialmente o a los fijados por las reglamentaciones oficiales sobre fijación de precios.

En el caso de Finlandia existe un Ombudsman Parlamentario y el Canciller de Justicia, el primero inspecciona Tribunales y diferentes oficinas administrativas, entre otras cosas. El Canciller actúa como asesor legal del gobierno y de los ministros.

En Dinamarca se adoptó esta figura, con facultades para vigilar toda la administración y en otras esferas. A partir de 1962 se extendió su jurisdicción a las personas que actúan al servicio de las autoridades municipales en todos los asuntos que pueden ser apelados ante una autoridad gubernamental.

En la Comunidad Económica Europea, destacan por su importancia en cuanto a la protección de los consumidores, el Tratado que influyó para que ciertas formas de representación de los consumidores se fueran constituyendo ante la Comisión y el Comité Económico Social.



De las Organizaciones Europeas de consumidores, se pueden señalar las siguientes:

1.- La Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC), se fundó en 1962.

Agrupó a organizaciones nacionales de consumidores de los doce estados de la comunidad; tiene por misión representar y defender los intereses de los consumidores ante las instituciones comunitarias.

2.- La Confederación Europea de Sindicatos (CES). Reúne a ciertos sindicatos nacionales de 18 países. En 1977 publicó por primera vez un programa autónomo en materia de protección al consumidor.

3.- El Comité de Organizaciones Familiares ante las Comunidades Europeas (COFACE). Agrupa a organizaciones familiares y a Asociaciones Femeninas perteneciente a los estados miembros de la comunidad. En 1979 presentó su programa Familia y Consumo, poniendo de manifiesto la importancia para las familias de una política en materia de consumo, publica sus revistas dedicadas a temas de consumo.

4.- La Comunidad Europea de Cooperativa de Consumo (EUROCOOP), reúne a las Federaciones de Cooperativas de Consumo de los países comunitarios.

“ Por otro lado destacan por su importancia el informe de la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo del año de 1972, la resolución número 543 de 1973 del Consejo de Europa, relativa a la carta de protección al consumidor y la resolución de dicho Consejo del 14 de abril de 1975, El consumidor, como movimiento en Europa en

materia de protección al consumidor, se originó en torno a la década de 1950, pero se consolida solamente a principios de la década de 1960" (10)

En 1974 se creó en Europa el Congreso Danés del consumidor (ferbrugeraadet), primera organización privada de consumidores.

Por lo que respecta a Francia, se ha reaccionado vivamente contra la tradición del Código Civil, fundado en el principio de la autonomía de la voluntad que constituye como dice Calais-Auloy, profesor de la Universidad de Montpellier, uno de los grandes pilares de nuestro sistema jurídico y que coloca al contratante más débil a merced del más fuerte.

La Jurisprudencia Gala a realizado una positiva labor en materia de protección al consumidor, al interpretar artículos del Código de Napoleón, En Francia, la protección al consumidor no se ha dejado a la tarea de los Tribunales, sino que se ha plasmado en leyes comerciales y en sanciones penales. La labor que hacen los consumidores franceses y de las universidades, se han hecho sentir en forma muy señalada a través del Instituto Nacional de Consumo, así como de frecuentes e importantes coloquios y reuniones de profesores, cámaras de comercio y de asociaciones privadas de consumidores, como el que se celebró en Aix en Provence, en noviembre de 1972 y en París en septiembre de 1974.

En Inglaterra, al igual que en Estados Unidos y Francia se ha realizado una positiva labor creadora en materia de protección al consumidor. Los principios tradicionales,

---

(10) Breña Pino, Cesar. Europa y los Consumidores. Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1989. Pág. 159.

rectores de la compra venta han venido cediendo ante los reclamos de los consumidores, para frenar los abusos de los proveedores.

El derecho ingles también se orienta hacia una política social de protección al público consumidor, aunque ello suponga que la empresa proveedora actúe como aseguradora de sus propios productos y de su propia actividad.

En esta Nación, desde 1961, se dictó la Consumer Protection Act, que concedía amplias facultades discrecionales a funcionarios administrativos, para fijar las reglas de seguridad de los productos y de sus componentes, refiriéndose también a los actos ocasionales a los efectos de la publicidad y a las actividades de financiamiento.

Un Comité oficial designado en 1992, el Molony Committe ha venido funcionando y a preparado textos que después han sido promulgados como el Hire Pouurchase Act, de 1965 y algunas disposiciones que modifican la Sale Of Goods Act, en las cuales muchas normas coinciden substancialmente como el Código de Comercio Uniforme de los Estados Unidos y que han dado pábulo a la jurisprudencia inglesa para la tutela del consumo.

La protección a él consumidor se plantea en Estados Unidos, como una reacción a un derecho basado en la tutela del fabricante, en una sociedad de expansión capitalista. La legislación antimonopolista constituye la reacción del Estado contra la concentración de la actividad comercial e industrial; así como la jurisprudencia, primero, y el derecho escrito después en el sistema de reacción de la sociedad norteamericana, contra los abusos que la industria comete a través de la presión que ejercen las sociedades privadas de

consumidores en defensa de sus derechos y en contra, precisamente de los grandes trust y centros de poder de oligarquías locales y nacionales.

"Por otra parte, la labor de la jurisprudencia ha trascendido a los textos legales, así como la famosa National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, en su conferencia anual de 1971, aprobó y recomendó la adopción en todos los Estados de la Unión, de la Uniform Consumer Sales Practices Act, así mismo fue adoptado el Código de Comercio Uniforme, que ha sido adoptado por todos los estados de la unión, excepto Louisiana, regula detalladamente los Implied Warranties, tanto respecto a la comercialización que deben tener los productos (Section 2-314), como su idoneidad para el uso a que se les destina (2-315), restringe grandemente la facultad del productor de excluir o modificar su responsabilidad (2-316), y por el contrario ampliar la responsabilidad del producto frente a cualquier persona física que pertenezca a la familia, al grupo familiar o a huéspedes que resulten dañados por las mercancías (SECTION 2-718)."<sup>(11)</sup>

Las leyes de protección al consumidor en el país del norte han proliferado tanto en el ámbito local y nacional como en leyes federales, entre estas las más notables son la Fair Packagin and labeling Act 1966; la Consumer Product Afety Act 1972, y la Federal Trade Comission y la Food Drug Administration que, junto con la legislación suponen la intervención administrativa y la legal en lugar de la autorregulación anteriormente prevaleciente.

---

<sup>(11)</sup> Ibidem., Pág. 229.

El 15 de marzo de 1982, el Presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy, pronunció un histórico discurso ante el Congreso, en el cual formuló cuatro derechos básicos del consumidor, dentro de las principales leyes y normas fundamentales de protección a los consumidores surge como regla general, optando eliminar los precios injustificados a la fijación con sus concertadores de precios, que en 1976, aprobó una Ley importante de protección a los procuradores esto fue la Ley Hart-Scott-Rodino, de perfeccionamiento a la Legislación antimonopolista, en esta Ley los Procuradores generales de Estados Unidos pueden representar a los ciudadanos contra presuntos culpables de fijación concentrada de precios.

En Canadá, a través de la ley de Investigación de 1976, fortalece también la prohibición de fijación concentrada de precios y permite a los particulares, el entablar acciones civiles para daños y perjuicios causados por violaciones de dicha Ley.

En América Latina existen Instituciones tendientes a la procuración del interés popular comunista. En Venezuela el 5 de agosto de 1974, promulgo su Ley de Protección al Consumidor, este país decidió la creación de una Superintendencia de Protección al Consumidor, dependiente del Ministerio de Fomento, encomienda al Juez competente a la aplicación coercitiva de la Ley, dejando en manos de la Superintendencia el manejo administrativo de las eventualidades violaciones a la Ley, las cuales deberán substanciarse inicialmente a través de una Sala de Instrucción y Substanciación, sin perjuicio de poder requerir la intervención del Juez en caso de delito.

El artículo 9 de la Ley Venezolana, encomienda a la Superintendencia de Protección al Consumidor, velar por los intereses de los consumidores, frente a las acciones del gobierno nacional, el de los estados, municipalidades, institutos autónomos y empresas en las cuales la nación tenga participación decisiva.

En Brasil se ha realizado algunos intentos, tendientes a la implantación de un sistema de protección al consumidor, pero no se ha llegado a unificar un verdadero sistema.

Costa Rica publicó su Ley Federal de Protección al Consumidor, el 9 de abril de 1975, se integro con el reglamento a la Ley de Protección al Consumidor y con el reglamento al artículo 1° 9o inciso c) párrafo segundo de la Ley de Protección al Consumidor del 28 de agosto de 1980. En esta Ley existen disposiciones que prohíbe acciones o prácticas engañosas en la oferta de bienes y servicios; la obligación de expedir facturas en las que conste la identificación de bienes o servicios y muchas otras similares.

La violación de sus disposiciones se encuentra contempladas en la Ley bajo las penas de multa, prisión y cierre del local infractor siendo que la clausura de los establecimientos podrá decretarse por el Tribunal Penal, necesariamente deberá escucharse la opinión del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y que en ningún caso, se procederá la cierre de los centros de producción.

En Guatemala, el articulado de la Ley, se dirige fundamentalmente a controlar los precios de productos y servicios esenciales para la población del país, evitar el alza

inmoderada de precios, así como a establecer el catálogo de los delitos económicos y sus correspondientes sanciones, las cuales consisten en multa hasta por un millón de quetzales, el cierre temporal o definitivo del negocio cancelación de la patente de comercio y prisión de seis meses a tres años.

Se puede observar como anteriormente se ha expuesto que cada día es mayor el número de países, que tratan de proporcionar a la población consumidora, un medio de defensa, que permita evitar los abusos que se han venido sufriendo durante mucho tiempo, pero que resulta insuficiente, ya que como se ha visto las facultades que se han atribuido no solucionan de manera eficaz el problema y aunque se ha legislado al respecto, en diversos países, en todos se puede apreciar que existen las mismas limitaciones, en cuanto que no se da solución veraz a los conflictos suscitados entre las partes.

## CAPITULO II

### NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

En los últimos años México ha crecido no sólo en términos cuantitativos sino en complejidad.

La modernidad de la vida nacional trajo consigo la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. La dinámica de las transformaciones condujo 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 fue una preocupación de la mayor importancia.

Dentro de las diversas concepciones del desarrollo el fortalecimiento del mercado fue una de las tendencias más sobresalientes: crear ámbitos económicos regidos por criterios de equidad que alejaron el riesgo de intercambios desiguales, se empezó a hacer cada vez más evidente que las instituciones no pueden asumir plenamente el trabajo de las comunidades sin suplantar sus intereses, creatividad o sentido productivo. El reto no era 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.

Es por ello que el Estado se propuso crear instituciones más ágiles y cercanas a la sociedad; ya que la nueva sociedad mexicana exige a los organismos públicos actitudes



que permitan al conjunto social participar de manera permanente y responsable en las tareas de gobierno.

De esta manera, el Ejecutivo Federal propuso al H. Congreso de la Unión, la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, que estimó de gran importancia para promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país, así como para 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, fue indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas destinadas a proteger los derechos e intereses de los consumidores. Asimismo, el Estado se vio obligado a modificar su propio marco jurídico, a fin de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en posibilidad de integrarse en una sociedad en realidades internas e internacionales previsibles.

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

Del mismo modo, el universo de los bienes y servicios que se ofrecían en el mercado se incrementó notablemente. La expansión del mercado pareció no tener límites. En este sentido, el riesgo para los sectores de la población más desprotegidos fue mayor y, con tal motivo las instituciones orientadas hacia la rectoría en las relaciones de consumo debieron acercarse más a la demanda de esos consumidores.

que permitan al conjunto social participar de manera permanente y responsable en las tareas de gobierno.

De esta manera, el Ejecutivo Federal propuso al H. Congreso de la Unión, la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, que estimó de gran importancia para promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país, así como para 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, fue indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas destinadas a proteger los derechos e intereses de los consumidores. Asimismo, el Estado se vio obligado a modificar su propio marco jurídico, a fin de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en posibilidad de integrarse en una sociedad en realidades internas e internacionales previsibles.

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

Del mismo modo, el universo de los bienes y servicios que se ofrecían en el mercado se incrementó notablemente. La expansión del mercado pareció no tener límites. En este sentido, el riesgo para los sectores de la población más desprotegidos fue mayor y, con tal motivo las instituciones orientadas hacia la rectoría en las relaciones de consumo debieron acercarse más a la demanda de esos consumidores.

Las nuevas circunstancias obligaron a buscar mecanismos que, sin inhibir la acción de los particulares, permitieron orientar la actividad de proveedores y consumidores hacia una evolución previsible de la actividad comercial.

La investigación acerca de la calidad de bienes y servicios, así como su comportamiento en el mercado, tuvo que orientar a los proveedores y consumidores respecto de las normas de calidad y competitividad que exigía el nuevo contexto nacional e internacional. Este proceso debió impulsar cambios que modificaron la ubicación de las instituciones en las relaciones de consumo, permitiéndoles asumir una nueva orientación que privilegio, con la participación activa de la población, las actividades de carácter preventivo.

La iniciativa para expedir una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, pretendió también adaptar la legislación relativa a la protección al consumidor, a la dinámica actual del país, recogiendo las experiencias de la Legislación anterior e incorporando una normatividad que permitiera ampliar su propio ámbito de acción.

La iniciativa definió las atribuciones y funciones de las autoridades competentes de la materia y busco simplificar trámites y procedimientos para la aplicación de sus distintas disposiciones.

El proyecto de la nueva ley fue ordenado en quince capítulos, cada uno de los cuales aborda diferentes aspectos de las relaciones de consumo. Desde nuestro punto de

vista, esta estructura del ordenamiento constituyó por sí misma una gran ventaja, pues en la ley que se abrogaría del 22 de diciembre de 1975, las disposiciones se encontraban dispersas, lo que dificultaba su conocimiento y aplicación.

En el año de 1992, bajo la gestión del Lic. Alfredo Baranda García, Procurador Federal del Consumidor, fue sometida a un proceso de revisión y actualización en la Procuraduría y en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 que culminó con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

Además de la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, bajo la propia gestión del Lic. Baranda, también se expidieron el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, los cuales fueron publicados el 23 y el 24 de agosto de 1994. En la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, se señalan, el objeto y ámbito de acción de la propia ley, así como los órganos auxiliares para su aplicación. Además, se definen los conceptos de consumidor y proveedor, como los sujetos de las relaciones de consumo.

## **A ) CONCEPTO DE CONSUMIDOR**

Etimológicamente, se entiende por consumidor, genéricamente, cualquiera que consume en las distintas acepciones verbales de consumir. En una situación más concreta

consumir significa: extinguir, acabar, gastar los bienes, destruir, aniquilar, afligir, desmejorar.

La figura del consumidor a cobrado importancia en el mundo del derecho, por la necesidad de proteger a la parte débil en las relaciones jurídicas relativas a la adquisición de bienes y servicios. Como el consumidor se encuentra en el mercado antes de celebrar la operación, se hace necesario protegerlo, a la vez, durante el período de oferta o publicidad.

La protección al consumidor comprende la de su seguridad en el mercado, su salud, la de su información y la de su educación, así como el fomento o creación de agrupaciones e instituciones que lo defiendan.

Según la Ley Federal de Protección al Consumidor del 22 de diciembre de 1975, en su artículo 3º, se entiende por consumidor a quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Esta definición nos daba unan idea más amplia de consumidor, que comprendía tanto al consumidor final como al intermedio.

Conviene mencionar que en el texto original de dicha ley, se definía como comerciantes " a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o reiterada, cuyo objetivo sea la compraventa de bienes muebles o inmuebles, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes".

La relación proveedor-consumidor, sólo se presentaba cuando aquel era un comerciante y realice un acto aislado de comercio o se trate de una empresa de participación estatal, organismo descentralizado u órgano del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes o prestación de servicios a consumidores.

En relación a la definición de consumidor establecida por la ley de 1975, el profesor Jorge Barrera Graff, menciona: "esto no es una definición, ni desde el punto de vista lógico ni jurídico. Lógicamente carece de las dos notas que deben caracterizar a toda definición: no hay un género próximo al de consumidor en el que pueda incluirse este concepto, y tampoco existe una diferencia específica del consumidor con otras personas que realicen la misma actividad, o sea, la adquisición, uso o disfrute de bienes o servicios. Esta es una fórmula tan amplia y general que la práctica cubrían muchas operaciones y negocios; y es precisamente por esto que no estamos en presencia de una definición legal; contratar para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes de bienes y servicios, puede comprender no sólo la compraventa y el mutuo, el arrendamiento y el comodato, el usufructo y toda clase de prestación de servicios, sino aún suministros, aportaciones de bienes a sociedades y asociaciones, depósito irregular, la medianería, el fideicomiso, etc."<sup>(12)</sup>

Por otra parte, Luis Ribó Durán, en su obra Diccionario de Derecho, define al consumidor como: "La persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta bienes, productos, servicios, actividades o funciones para uso personal, familiar o colectivo,

<sup>(12)</sup> Idem., Pág. 198.

siempre que lo haga como destinatario final, y siendo indiferente que los que producen, facilitan, servicios, tengan naturaleza pública o privada, individual o colectiva".<sup>(13)</sup>

Asimismo, señala este autor que la diferencia entre el término consumidor y el término usuario, radica en que el usuario es el que adquiere servicios o actividades, mientras que el consumidor es el que adquiere bienes o productos.

La ley actual, entiende por consumidor, en su artículo 2º: " a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, productos o servicios. No es consumidor, quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros".

La definición contenida en la fracción I de dicho artículo, se refiere sólo al consumidor final. Para mayor claridad en la propia fracción I se advierte que no es consumidor para los efectos de la ley, el consumidor intermedio.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, otorga al consumidor entre otros derechos:

- a) En toda operación en que se conceda crédito al consumidor, el proveedor está obligado a informar de modo previo sobre el precio de contado, el monto de

---

<sup>(13)</sup> Ribó Durán, Luis. Diccionario de Derecho, Segunda Edición. Bosch, Casa Editorial. S.A. Barcelona, España. 1995. Pág. 240.

intereses y la tasa que éstos se calculan, el total de intereses a pagar, el número de pagos a realizar, su periodicidad, la cantidad total a pagar, el derecho que tiene a liquidar anticipadamente con la consiguiente reducción de intereses y la fecha en que será entregado el bien, entregándole copia del contrato al consumidor debidamente requisitado.

- b) En las operaciones a crédito, los intereses deben calcularse sobre el precio de contado, deduciendo del enganche que haya recibido el proveedor. Sólo se causarán sobre saldos insolutos, debiendo cobrarse por periodos vencidos; no por adelantado, no podrán capitalizarse los intereses no pagados.
- c) En caso de rescisión de una compraventa a plazos proveedor y consumidor deberán restituirse las prestaciones que se hubieren hecho. El vendedor que hubiere entregado la cosa, tendrá derecho a exigir por el uso de ella el pago de una renta y el de una indemnización por el deterioro que haya sufrido, el consumidor que haya pagado parte de precio tiene derecho a los intereses de la cantidad que haya entregado computados conforme a la tasa que pago.
- d) Cuando el proveedor pretenda o demande la rescisión o cumplimiento del contrato por mora del consumidor y éste pagado más de la tercera parte del precio o del número total de los abonos convenidos, podrá optar por la rescisión en los términos arriba indicados, o por pagar el adeudo vencido más las prestaciones que legalmente procedan. En todo caso, serán liberatorios para el consumidor los pagos que le acepte el proveedor aún cuando sean extemporáneos.
- f) Tiene derecho a que se le restituyan los pagos hechos en exceso del precio legalmente autorizado, o en su caso estipulado. Si el proveedor no devuelve la



cantidad cobrada en exceso dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la reclamación además de sanción que corresponda, estará obligado a pagar el máximo de los intereses moratorios. La acción correspondiente prescribirá en un año.

g) Puede optar por pedir la rescisión del contrato o la reducción de precio, y en cualquier caso, la indemnización por daños y perjuicios cuando la cosa objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia para los usos que habitualmente se destine o que disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad de su uso; cuando el consumidor opte por la rescisión, el proveedor tiene la obligación de reintegrarle el precio pagado.

h) Tendrá derecho a la reposición del producto a la bonificación o devolución de la cantidad pagada en exceso cuando el contenido neto de un producto sea inferior al que debiera ser, o la que se trate sea menor a la indicada en el envase o empaque, considerando los límites de tolerancia permitidos por la normatividad; si el bien no corresponde a la calidad, marca o especificaciones y demás elementos sustanciales bajo los cuales se hayan ofrecido; o si el bien recuperado no queda en estado adecuado, para su uso o destino, dentro del plazo de garantía.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, presenta una innovación, al establecer la responsabilidad del producto, ya que el consumidor no está limitado a presentar su reclamación al vendedor con quien contrato, sino que puede hacerlo al vendedor o al fabricante, estando ambos obligados a hacer frente a la responsabilidad correspondiente.

- i) El consumidor tiene derecho a exigir facturas o comprobantes, los cuales deberán contener en general los datos de la operación realizada.
- j) A que se utilicen partes y refacciones nuevas y apropiadas en la reparación de los productos.
- k) A que se le indemnice, si por deficiencias en el servicio, el bien se pierde o sufre tal deterioro para su uso.
- l) A revocar, en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la firma del contrato, las compras a domicilio que haga..

En resumen señalaremos que el consumidor a cobrado una gran importancia dentro del campo del derecho no únicamente a nivel nacional, sino también a través de todo el mundo por la necesidad que ha surgido en la economía de consumo para proteger a la parte débil en las relaciones jurídicas relativas a la adquisición de los bienes, a la prestación de servicios, aunque también se tiene como finalidad el proteger a la libertad de empresa comprometida por las prácticas de los malos proveedores que restringen, limitan, falsean o eliminan la libertad de competencia y los beneficios que producen para la colectividad en general.

Como el consumidor se encuentra antes de celebrarse el contrato o la operación de compraventa, es por eso que se hace necesario protegerlo de los abusos.

## B) CONCEPTO DE PROVEEDOR

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proveedor es "La persona que tiene a su cargo proveer o abastecer de todo lo necesario, especialmente del mantenimiento de los ejércitos armados, cosas de comunidad u otros de gran consumo. Algunos sinónimos de proveedor son: abastecedor, suministrador, aprovisionador, despensero, asentador, distribuidor"<sup>(14)</sup>

Abastecer significa proveer de bastimentos (o sea de provisiones para sustento de una ciudad, ejército, etc.), o de otras cosas necesarias. Abastecimiento es la acción y efecto de abastecer o abastecerse. Y abasto equivale a provisión de bastimentos, especialmente de viveres.

Etimológicamente estas locuciones se derivan del griego *bastadso*, transportar y del latín *bastus*, suficiente o bastante.

La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, define como proveedores, a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2º de la misma Ley. Dicho artículo, señala que quedan obligados al cumplimiento de la propia ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a

<sup>(14)</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, décima novena edición, Madrid España, 1970, Pág. 1076.

consumidores. Asimismo, quedan obligados al cumplimiento de esta ley, los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal.

La ley actual, en su artículo 2º fracción II, entiende como proveedor, a la persona física o moral que habitualmente o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

De la definición anterior, se desprende algunas modificaciones a la contenida en el artículo 2º de la ley abrogada, en lugar de enunciar a los comerciantes, industriales y prestadores de servicios, la ley vigente define con mayor propiedad al proveedor, tal y como quedo establecido en la ley anterior.

Ahora bien, por lo que se refiere a la parte final del artículo 73, que a la letra dice"... Asimismo, 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", se debe señalar que el decreto publicado en el Diario Oficial del 21 de julio de 1993 la derogó.

Por consiguiente, los inmuebles destinados a casa habitación que estaban arrendados al 19 de octubre de 1993, continuarían sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor hasta el 19 de octubre de 1998, y hasta esa misma fecha sería competente la Procuraduría Federal del Consumidor de conflictos sobre dichos inmuebles a través de los procedimientos de conciliación y por infracciones a la Ley.

Confirma esta opinión lo dispuesto por el nuevo artículo tercero transitorio del segundo decreto publicado el 23 de septiembre de 1993.

### C) ATRIBUCIONES

La Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1975, derogada actualmente por la Ley del 24 de diciembre de 1992, responde en su desarrollo al esquema del movimiento mundial de protección al consumidor, cuyas primeras manifestaciones aparecen a fines del siglo pasado como respuesta a la creciente actividad industrial traducida en un aparato de comercialización nacional e internacional.

Con la Ley actual, se busca fortalecer los mecanismos de información orientación y asesoría para que el público ejerza sus derechos ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en contra de los proveedores de bienes o servicios, en una actividad preventiva de posibles prácticas de comercio irregular, de tal forma que a dicha institución se le otorgaron mayores facultades para vigilar más de cerca los intereses de los consumidores.

Así los integrantes del Poder Legislativo actuaron ávidamente con la finalidad de ofrecer a la población consumidora en un sólo organismo la información y asesoría que recibían del Instituto Nacional del Consumidor, y la protección que otorga la Procuraduría Federal del Consumidor, la actual Ley según reza en el artículo 1º, la presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son

irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario.

Podemos decir que la actual Ley tiene una naturaleza mixta, es decir, contiene normas de derecho público y de derecho social, teniendo la necesidad de encuadrarla en ésta última, su clasificación es de vital importancia para realizar una distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, entendiendo el primero como el conjunto de normas que controlan la estructura, organización y fundamentación del Estado con su finalidad encaminada al cumplimiento de sus fines, y en lo que respecta al segundo, es el conjunto de normas jurídicas que controlan las relaciones entre los particulares.

Mientras que el Derecho Social, lo podremos definir como un conjunto de normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles.

Las atribuciones que se tipifican en el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son las siguientes:

- I.- Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;
- II.- Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- III.- Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;
- IV.- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;

- V.- Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- VI.- Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- VII.- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- VIII.- Promover y realizar directamente, en caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;
- IX.- Promover nuevos y mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.
- IX.- BIS. Promover en coordinación con la Secretaría la formulación, difusión y uso de códigos de ética, por parte de los proveedores, que incorporen los principios previstos por esta Ley, respecto de las transacciones que celebren con los consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;
- X.- Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;
- XI.- Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la Ley;
- XII.- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

- XIII.- Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijos, establecimientos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con las dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;
- XIV.- Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- XV.- Registrar los contratos de adhesión que se requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión.
- XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta Ley;
- XVII.- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constituidos de delito y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores.
- XVIII.- Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;
- XIX.- Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley;
- XX.- Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los



intereses de los consumidores y cuando lo considere pendiente publicar dicha  
excitativa;

XXI.- Las demás que confieran esta Ley y otros ordenamientos.

Para un mejor estudio de las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, contenidas en el artículo 24, podemos reunir las en tres grupos: 1) Aquellas que se encontraban previstas en la Ley de 1975, a las que podemos denominar tradicionales; 2) Las funciones que correspondieron al Instituto Nacional del Consumidor, por la extinción del mismo pasaron a ser atribuciones a la Procuraduría, y 3) Las nuevas atribuciones que contemplan el propio artículo 24 de la vigente Ley.

#### 1.- Atribuciones tradicionales.

Las atribuciones señaladas en el artículo 59 de la Ley anterior, han sido recogidas en el artículo 24 de la Ley actual.

En la fracción I de éste último precepto se expresa, más que una atribución, lo que viene a ser la función esencial de la Procuraduría, prevista también en el artículo 20, promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, siendo también su principal objetivo, como se establece en el artículo I párrafo segundo de la presente Ley.

En las fracciones II y III se contienen las facultades para que la Procuraduría ejerza la representación y procuración de los consumidores ante los tribunales, las autoridades administrativas y los proveedores. Cabe aclarar que la fracción III se hace referencia a la

"representación en grupo", la cual se puede ejercer entre otros medios, a través de las sanciones de grupo reguladas en el artículo 26, en virtud de que la Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para hacer uso del derecho que le asiste ante los tribunales competentes, para que éstos, en caso, dicten: 1) Sentencia, que aclare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores, y 2) Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños y perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos. Puede actuar también como procurador judicial de los consumidores. De acuerdo al profesor Cipriano Gómez Lara la Procuración significa "como una intervención, en donde no solo se asesore, aconseje o acompañe a la parte, sino que actúa por ella, es decir está fungiendo como parte formal, ésta en rigor, representando a la parte y actuando por ella".<sup>(15)</sup>

Las atribuciones a que se hace mención en el artículo 26, de la presente Ley, son discrecionales y se ejercerán previo análisis de su procedencia.

La fracción XIII refiere las atribuciones de vigilancia y verificación al cumplimiento de precios y tarifas acordados y fijados, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, pero la fracción XIV, dirige dicha atribución al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de este modo, la verificación y vigilancia deja de ser sólo cuantitativa para orientarse a la calidad de bienes y servicios, desde la perspectiva, en todo caso, de la protección al consumidor final.

---

<sup>(15)</sup> Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. UNAM, México, 1987, Pág. 210.

La atribución para registrar contratos de adhesión ( fracción XV ), puede ser ejercida en las siguientes hipótesis: 1) cuando se pide la inscripción de contratos de adhesión que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, mediante normas oficiales mexicanas, haya determinado de registro obligatorio, cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento, y 2) cuando se solicite voluntariamente la inscripción de contratos de adhesión que no sean de registro obligatorio, siempre y cuando la Procuraduría estime que sus efectos no lesionan el interés de los consumidores y que su texto se apega a lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor. En ambos supuestos, la Procuraduría debe organizar y llevar a cabo el Registro Público de Contratos de Adhesión.

La facultad de procurar la solución de las diferencias entre los consumidores y proveedores, ( fracción XVI ), se realiza normalmente a través del procedimiento conciliatorio. Cuando ambas partes manifiesten su acuerdo para someter sus diferencias al arbitraje de la Procuraduría, ésta ya no se limita a procurar o a proponer la solución, sino que debe disponerla a través del laudo.

Además de las atribuciones para denunciar hechos que puedan constituir delitos o infracciones administrativas ( fracción XVII ), para promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores ( fracción XVIII ), para imponer las sanciones previstas en la Ley ( fracción XIX ), se conserva la que tiene la Procuraduría para excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores ( fracción

XX ). Esta es una de las facultades típicas del Ombudsman del consumidor, que permite a la Procuraduría, independientemente a la atención que brinde a las reclamaciones individuales de los consumidores, busca soluciones con efectos generales, excitando o solicitando a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.

En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría Federal del Consumidor, no actúa como autoridad, sino que se limita a formular una excitativa, una recomendación, para que la autoridad competente dicte las medidas pertinentes, éstas sí, como es lógico, con efectos de actos de autoridad. La propia fracción XX prevé que la Procuraduría, cuando lo considere pertinente, podrá publicar sus excitativas.

## 2.- ATRIBUCIONES DEL EX – INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

Las funciones que el artículo 59 de la Ley anterior atribuía al Instituto Nacional del Consumidor, quedan recogidas en las fracciones IV a IX del artículo 24. Son funciones orientadas, informativas, de difusión, educativas y de investigación, de difusión, educativas y de investigación que permitirán a la Procuraduría contribuir a prevenir los conflictos. En la medida en que la Procuraduría proporcione información objetiva sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado; difunda los derechos del consumidor y realice programas educativos y de capacitación para formar una cultura de consumo racional, estará proveyendo a los consumidores de elementos de juicio para evitar el conflicto o para que éste surja en forma menos desfavorable posible.

La conjunción de estas atribuciones en la Procuraduría le van a permitir enriquecer su labor orientadora y educativa, formando parte esta última, así como la informativa de los siete postulados fundamentales del movimiento mundial protector del consumidor, adoptados por nuestra legislación en la Ley Federal de Protección al Consumidor del 22 de diciembre de 1975, a la cual el profesor Rodolfo Becerra Caletti, hace mención" formando parte del postulado que reclama el derecho a la educación, aparece el inciso que propone la educación de los adultos en el terreno del consumo, resultando así en el antecedente de nuestro Instituto del Consumidor, mientras que el derecho a la representación y a la consulta se integra, entre otras, con la recomendación para que en cada país se establezca una autoridad fuerte, independiente y eficaz, que represente a los consumidores, recomendación, que, indudablemente, inspiró la mente del legislador del 75, para crear la Procuraduría Federal del Consumidor".<sup>(16)</sup>

### 3.- NUEVAS ATRIBUCIONES

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El artículo 24 confiere a la Procuraduría Federal del Consumidor las siguientes atribuciones: 1) actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos en materia de consumo ( fracción X ), 2 ) celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales, municipales, y entidades paraestatales, para promover la equidad en las relaciones de consumo, en beneficio de los consumidores ( fracción XII ) .

<sup>(16)</sup> Becerra Caletti, Rodolfo. La Protección al Consumidor en México. Edit. Eka, México. 1984. Pág. 17.

Asimismo, se amplió notablemente el ámbito de acción de la Procuraduría al facultarla para promover acciones de grupo a favor de los consumidores, cuando a su juicio se estén vulnerando sus derechos e intereses.

## D) COMPETENCIA

Primeramente debemos entender por competencia: "deriva del vocablo latino *competentia* y en su acepción genérica alude a una disputa o contienda entre dos o más sujetos sobre alguna cosa. En una situación más concreta significa aptitud o idoneidad. Con mayor proximidad o lo forense en el diccionario de la lengua española de la real academia, se indica que la competencia, es la atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto".<sup>(17)</sup>

De lo antes expuesto, se puede concluir que los conceptos de jurisdicción y de competencia no son sinónimos, sin embargo suelen ser confundidos. Para distinguir ambos conceptos basta una diferencia considerada la jurisdicción como el poder del juez, la competencia a sido definida por Boncenne como la medida de ese poder. Ha sido definida también como la actitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado, y como la facultad y el deber de un juzgado o tribunal para conocer determinado asunto".<sup>(18)</sup>

El concepto de competencia administrativa es extenso y proclive a cierto error, por eso es necesario discriminar los supuestos dogmáticos de su contenido. Si hablamos de la

<sup>(17)</sup> Arellano García, Carlos. *Práctica Forense Mercantil*, segunda edición, Edit. Porrúa, México, 1968, Pág. 244.

<sup>(18)</sup> *Ibidem.*, Pág. 245.

administración como la suma de funciones específicamente administrativas que se atribuyen a los órganos de la administración pública, podemos establecer una administración externa. Si nos referimos a una medida de actividad administrativa que puede tener un órgano interno de la administración pública podemos, entonces, hablar de una competencia administrativa interna.

Será imposible, con una concepción simplista sobre la teoría de la división de poderes, definir lo que comprende la denominada competencia administrativa externa. Es necesario que se discrimine el concepto objetivo subjetivo y formal sobre lo que se define como administración. Desde el punto de vista objetivo, la actividad administrativa es la esencia material de la función que cumple dentro de la unidad jurídica estatal. Es la actividad mostrada en el momento esencial de la ejecución de la gestión pública, sin tener en cuenta el órgano o el poder que efectivamente lo realiza. Es una actividad realizada básicamente por los órganos de la administración pública. Desde el punto de vista formal, la administración, mira más a la forma como se realiza, sin tener en cuenta lo principal del contenido ni tampoco la competencia del órgano que lo dicta. Se atiende más a la forma que a la sustancia.

Desde el punto de vista subjetivo, la actividad administrativa se coloca como el complejo de actividad desarrollada por los diversos órganos que forman parte del denominado poder administrador, distanciado de los poderes legislativo y judicial.

La competencia administrativa desarrollada por órganos de la administración no extingue en forma definitiva el contenido del concepto, pues dentro de estos órganos pueden desarrollarse actividades similares con la administración; actividad en la Administración Pública no significa función administrativa.

Hay órganos dentro de la administración, en ciertos regímenes legislativos, que desarrollan actividades judiciales en cuanto aplican el derecho por medio de órganos funcionalmente independientes de la administración.

La competencia administrativa interna es la medida de capacidad funcional que tienen los órganos dentro de la organización administrativa. Las atribuciones de cada órgano se establecen por disposiciones legales, sean de sustancia administrativa o legislativa.

La competencia de los órganos administrativos es de carácter público y, por lo tanto, es improrrogable en virtud de sus funciones básicas de gestores de intereses públicos, esta improrrogabilidad sufre declinaciones cuando se trata de la advocación y la delegación. Lo primero sucede cuando un órgano superior ejecuta por ser un acto o una gestión que le correspondía a un órgano inferior; lo segundo acontece cuando el órgano superior delega un acto de su competencia a otro órgano inferior.

La competencia administrativa puede también clasificarse según la materia que gestiona cada órgano dentro de la administración, según el territorio donde ejerce su jurisdicción y según el grado que ocupe dentro de la escala jerárquica de la organización



administrativa. De ahí que se hable de una competencia material de los órganos de una competencia territorial y de una competencia por grado organizativo. Estas clasificaciones adquieren importancia cuando se refieren a la condición de legitimidad de los actos administrativos, por que la competencia es un elemento necesario para su validez.

El ámbito de validez se da en base a la competencia que la misma Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto a la territorialidad de la Ley en estudio, esta es Federal, como lo establece el artículo 1º de la Ley de la Materia, que a la letra dice: "La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario".

En cuanto a quienes quedan dentro de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en su artículo 6º de la Ley de la Materia, a la letra dice: "estarán obligados al cumplimiento de esta Ley los proveedores y los consumidores. Las entidades de las administraciones públicas federales, estatales y municipales, están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedor y consumidor."

De acuerdo con lo anterior, las entidades públicas que en forma habitual o periódica se dediquen a distribuir, vender, arrendar o a ofrecer y prestar servicios, deben cumplir las disposiciones de la Ley y contra ellas pueden presentarse y tramitarse reclamaciones ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

El proceso antes citado, señala los dos sujetos principales a los que ésta destinada a la aplicación de la Ley de la Materia: los proveedores y consumidores, a los que se definen en el artículo 2° fracciones I y II de la propia Ley, y de los cuales ya se ha hecho referencia.

Los servicios que se exceptúan a las disposiciones a la Ley, son conforme al artículo 5°:

Los que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los de las Instituciones y Organizaciones, cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancarias, de Valores o de Seguros o Fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil.

La primera excepción ya se contempla en el artículo 4° de la Ley anterior, y se justifica por el hecho de que la materia de la Ley, son las reclamaciones de consumo entre proveedores y consumidores, que no pueden comprender las relaciones o contratos de trabajo, las cuales se encuentran sujetas a las disposiciones del artículo 123 Constitucional en sus dos apartados, y a sus respectivas leyes reglamentarias.

El mismo artículo 4° de la Ley de 1975, se excluían los servicios profesionales, pero se dejaban a salvo aquellos servicios en los que concurrían algunas de las siguientes circunstancias: 1) Que incluyeran el suministro de bienes y productos o la prestación de servicios distintos a los estrictamente profesionales, y 2) Cuando los materiales empleados

en la ejecución del trabajo encargado al profesionista fueran distintos a los convenios en éste.

En la Ley vigente no se reconocen estas dos salvedades y se excluyen, en forma general, los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil.

La exclusión de los servicios financieros de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es una regla de excepción que debe aplicarse en forma estricta; que esta regla de exclusión de los servicios financieros no es una exclusión de carácter personal o subjetiva, referida a todos los actos y operaciones de las instituciones financieras, pues ello sería contrario al principio de igualdad de las personas frente a la Ley, al Estado y a la sociedad que se encuentra implícito en el artículo 13 Constitucional, sino que es una regla de exclusión objetiva, por lo que sólo comprende aquellos actos y operaciones que las leyes respectivas facultan a realizar de manera propia o exclusiva a dichas instituciones financieras.

Por otra parte, el artículo 3º de la Ley, distribuye con precisión la competencia para la aplicación de la misma. De esta manera, dicho artículo señala: "A falta de competencia específica de determinada dependencia de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la Ley, y a la Procuraduría vigilar se cumpla con lo dispuesto en la propia Ley y sancionar su incumplimiento."

De conformidad con la distribución de competencia prevista por el precepto antes citado, el artículo 19 enuncia los principales contenidos de las normas oficiales mexicanas que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hoy Secretaría de Comercio está facultada para expedir.

Por lo que respecta a organismos descentralizados, estos tienen su origen en el artículo 90 Constitucional, que a la letra dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que explica el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos".

Podemos mencionar en relación a los Organismos Descentralizados que la Constitución en su artículo 90, estipula que el Poder Ejecutivo no tiene la facultad de creación de dichos organismos, ya que esta facultad solamente la tiene el Congreso de la Unión, por lo que sería inconstitucional la creación de éstos, por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto.

La descentralización administrativa, podemos decir que es una forma de organización que adopta, a través de una Ley, la Administración Pública, para desarrollar:

1) Funciones que competen al Estado, 2) Que son de interés general, y 3) A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: a) Personalidad Jurídica b) Patrimonio Propio y c) Régimen Jurídico Propio.

De esta manera, los organismos descentralizados tienen las siguientes características: 1.- Son creados, por un acto legislativo, 2.- Tienen régimen jurídico propio, 3.- Tienen personalidad jurídica propia, 4.- Denominación, 5.- La sede de oficinas y dependencias y ámbito territorial, 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación, 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna, 8.- Cuentan con patrimonio propio, 9.- Objeto, 10.- Finalidad, y 11.- Régimen fiscal.

Así mismo es importante destacar que el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala: La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y ésta 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.

De acuerdo a lo que establece el artículo 20 de la Ley, las características de la Procuraduría Federal del Consumidor, en cuanto a organismo descentralizado, se señalan las siguientes:

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

El contar con un patrimonio propio es una de las características de los organismos descentralizados, el artículo 23 de la Ley en comento, indica el patrimonio de la Procuraduría Federal del Consumidor el cual se integra por el conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria. Aunque dicho artículo sólo se enumeran bienes y derechos, es decir, el elemento activo del patrimonio, también las cargas y obligaciones el elemento pasivo, forma parte del patrimonio.

Para el profesor Gabino Fraga "la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menos grado de la administración central."<sup>(19)</sup>

El carácter de organismos descentralizados y que para muchos autores consideran atinada, toda vez que desarrollan una actividad que compete al Estado y que es de interés general, patrimonio propio, y se le conceden funciones de autoridad.

---

<sup>(19)</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, vigésima novena edición, Edit. Porrúa, México 1990, Pág. 167.

Es importante resaltar que en forma expresa, se le conceden funciones de autoridad, cuyo fin es promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores. Dentro del lenguaje ordinario se puede definir autoridad como: estima, ascendencia, influencia, fuerza o poder de algo o de alguno, prerrogativa, potestad, facultad. Los usos jurídicos de autoridad reflejan esa complejidad de diversos conceptos, también se considera que es el órgano de la administración, que tiene la facultad de llevar a cabo actos de naturaleza jurídica que afecten los intereses de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, por lo que el órgano de autoridad se distingue por estar investido de atribuciones de decisión y ejecución.

Los juristas entienden por autoridad la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o de la persona o la cosa goza fuerza, ascendencia u obligatoriedad.

Esta idea se puede aplicar para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los poseedores del poder.

De lo anterior algunos tribunales colegiados que han conocido de amparos en los que se discute el carácter de autoridad de la Procuraduría, han resuelto que el carácter de autoridad de ella es indudable, en razón de la misma Ley Federal de Protección al Consumidor le da esta categoría y habiéndose aceptado también por parte de dichos tribunales y que tiene facultades sancionadoras.

Por otro lado, como se señala la Procuraduría Federal del Consumidor, realiza actos de autoridad administrativa y no actos jurisdiccionales. Para el profesor Rafael Martínez

Morales " la función administrativa como la jurisdiccional, se realiza mediante actos jurídicos que implican ejecutar la Ley o aplicar a un caso concreto, la primera se hace de manera continua y permanente, la segunda requiere el planteamiento que uno haga de un conflicto para resolver.

Originalmente, el acto administrativo será producido por los entes del Poder Ejecutivo; el jurisdiccional saldrá de algunas dependencias del Poder Judicial.

El acto administrativo persigue, de manera mediata o inmediata, directa o indirecta, el beneficio colectivo; por su parte el acto jurisdiccional tiene por objeto resolver una controversia que ha sido plantada, o emitir una declaración a favor de un individuo determinado."<sup>(20)</sup>

---

<sup>(20)</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, Edit. Harla, México 1990, Pág. 213.



### **CAPITULO III**

#### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

La voluntad administrativa, se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico de un cauce, sirviendo para ello el Procedimiento Administrativo, que se cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. De este modo se llega a la producción de la voluntad administrativa, que es una garantía del administrado. Con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa; y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados.

No se debe confundir el Procedimiento Administrativo que realiza la función administrativa, con el Procedimiento Legislativo y Procedimiento Judicial.

El Procedimiento Legislativo no exige la intervención de los particulares; el administrativo y jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la Ley, los cuales demandan la intervención de los particulares, cuando son afectados por el acto administrativo o por la sentencia.

Existen diversas definiciones del procedimiento administrativo para el maestro Serra Rojas. "El Procedimiento Administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenadas y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los

requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.”<sup>(21)</sup>

Las Leyes administrativas existentes en nuestro país, constan principalmente de tres partes fundamentales que contienen normas sustantivas, adjetivas y de sanción, es decir que una Ley administrativa de determinada materia reúne estas características que van encaminadas a la realización de un fin específico.

Dentro de las formalidades esenciales que debe revestir todo procedimiento administrativo se contemplara a lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional, además de los requisitos mínimos que señala la Ley o reglamento para que puede realizarse el acto.

En la esfera administrativa mucho se a hablado al señalar que debe existir una ley uniforme que indique la unificación de un procedimiento administrativo en todos sus aspectos, es decir que debe ser único criterio que no es definido ya que en la actualidad se da una gran diversidad de leyes y reglamentos administrativos que contemplan diferentes procedimientos de acuerdo al tipo de materia que se trate haciendo imposible establecer un procedimiento administrativo unitario.

De acuerdo con la doctrina administrativa el Procedimiento Administrativo está obligado a regular estos elementos: La fijación del supuesto de hecho, la participación de

---

<sup>(21)</sup> Serra Rojas, Andrés. ob. cit., Pág. 267.

una pluralidad de sujetos o de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condición formal de partes.”<sup>(22)</sup>

Es importante que se fijen las bases para establecer un procedimiento especial para cada materia, como es el caso del procedimiento que se lleva a cabo ante la Procuraduría Federal del Consumidor, y que prevé la Ley de la materia vigente, formada de la siguiente manera: Disposiciones Generales, de las Autoridades, Información y Publicidad, Promociones y Ofertas, Ventas a Domicilio mediatas o indirectas, de los Servicios, Operaciones de Crédito, Operaciones con Inmuebles, Garantías, así como de los Contratos de Adhesión, de los Incumplimientos, Vigilancia y Verificación, Procedimientos, Disposiciones Comunes, Procedimientos Conciliatorio, Arbitral, Procedimiento por Infracciones a la Ley, Sanciones y finalmente los Recursos Administrativos.

En este capítulo señalaremos el procedimiento que se llevara a cabo en la Procuraduría Federal del Consumidor, se especificaran en forma simple y ordenada todos aquellos preceptos relativos al procedimiento ante la Procuraduría con el objeto de resolver controversias derivadas de las relaciones de consumo.

## A) ASESORIA

Debemos entender por asesoría “ del latín assessor, que, a su vez, se deriva de assidere, asistir o ayudar.”<sup>(23)</sup>

<sup>(22)</sup> Serra Rojas Andrés. ob. cit., Pág 368.

<sup>(23)</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1979, Pág. 134

Ahora bien, por asesor se entiende " la persona que asesora, es decir, que asiste o ayuda a otra con su consejo o dictamen." (24)

Inicialmente el gobernado acude a la Procuraduría a fin de recibir asesoría, en la cual se determinará si tiene el carácter de consumidor y si es procedente su reclamación y si del caso que presenta, se determina que no es competente la Procuraduría para conocer de la misma se le brinda una orientación para que acuda con la autoridad correspondiente, indicándole el nombre y domicilio al cual dirigirse.

La asesoría en la Ley Federal de Protección al Consumidor, se encuentra fundamentada en el artículo 24 fracción VIII, siendo esta una de las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, para dar a conocer a la población los derechos y obligaciones contenidas en la Ley, así como la vía y forma de hacerlos valer.

Para efectos estadísticos, la Procuraduría establece tres tipos de asesoría:

- 1.- Asesoría canalizada, es aquella que se remite a otra autoridad competente.
- 2.- Asesoría transferida, es aquella que siendo competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, se remiten a una delegación metropolitana o federal de esta misma dependencia.
- 3.- Asesoría Finalizada

Además de proporcionar asesoría, la Procuraduría también esta facultada para

---

(24) Ibidem., Pág. 134

brindar información, que consiste en dar a conocer a la población precios controlados, concertados y comparativos; comportamiento comercial de las empresas; teléfonos, domicilios y horarios de organismos públicos y privados, así como programas de otras autoridades.

## **B) RECEPCION DE LA QUEJA**

El término de la palabra queja deriva del latín "Conetiare", naturalmente observa varias acepciones, citando algunos ejemplos, denuncia, querrela, voces comúnmente usuales en materia penal, o bien quejoso, denominación empleada en la demanda de garantías.

Para el profesor Cipriano Gómez Lara, " la queja es una instancia ante el superior jerárquico de algún titular de órgano de autoridad, para que ese superior sancione la falta o el incumplimiento del inferior."<sup>(25)</sup>

Más sin embargo, la queja que se presenta ante la Procuraduría Federal del Consumidor a través de sus delegaciones, es el instrumento por medio del cual se conocen las posibles infracciones de los artículos en general que contempla la Ley Federal de Protección al Consumidor, que viene teniendo como consecuencia los conflictos que se presentan entre consumidor y proveedor, la queja es recibida en las delegaciones de la institución, ya sea en forma personal, por representante del consumidor siendo persona física o moral y en otros casos por escrito a través de la oficialía de partes.

---

<sup>(25)</sup> Ibidem., Pág. 139

Por lo que se refiere a la recepción de la queja en forma personal, si ésta fuera procedente se enviará al consumidor al módulo de información para que sea anotado en una relación y en el momento que corresponda su turno será atendido por el abogado receptor de quejas funcionario que se encargara de pedir y anotar en el formato de queja el nombre o razón social del consumidor previamente de haber escuchado el problema, realizado lo anterior solicitará su domicilio completo y número telefónico en seguida, preguntará el nombre o razón social del proveedor o prestador de servicios así como el domicilio para ser notificado y emplazado a fin de que comparezca en la audiencia.

Teniendo como resultado que el receptor actuante solicite dos copias fotostáticas de los documentos que entregue el proveedor y que son base de la acción para formar el expediente, el receptor realizará el levantamiento de la queja y utilizará la documentación bajo el formato denominado RQ-01, tomando los datos personales del consumidor, solicitará el nombre o razón social del proveedor, el domicilio completo del mismo, fecha de contratación, costo del servicio o bien adquirido, monto de lo reclamado, si existe algún remanente a favor del quejoso, la forma de contratación, si fue por escrito o verbal, forma de operación, es decir, si el precio convenido a sido liquidado o si fue a plazos.

El origen del bien adquirido, que puede ser nacional o de importación, en su caso de existir garantía anotará si es verbal o por escrito, teniendo ya encuadrados los hechos en forma cronológica y la materia de la queja, se procederá a dictar la misma.

En esta fase el receptor debe tener habilidad para redactar la queja puesto que únicamente cuenta con dieciocho renglones en la forma RQ-01.

En la redacción de la reclamación, deberán señalar los siguientes elementos: a) Descripción de la relación contractual (fecha de contratación, tipo de contrato, objeto, costo, forma de pago y obligaciones del proveedor), b) Motivo de la inconformidad, en ningún caso se asentaran circunstancias que afecten el interés del consumidor (ejemplo, falta de pago), c) La prestación que reclama, en forma clara y acorde a la relación contractual, d) Estar debidamente fundamentada, no solo en la Ley de la Materia, sino también en las Normas Oficiales Mexicanas, aplicables, al caso concreto.

Los documentos base de la acción deberán analizarse concienzudamente para determinar al titular de la reclamación y el proveedor o prestador de servicios.

El procedimiento administrativo que se sigue ante la Procuraduría Federal del Consumidor, será siempre a petición de parte, por que la queja se presenta por el consumidor en la Institución de referencia y pone en actividad de movimiento al órgano administrativo toda vez que en estos casos la Procuraduría nunca actuara de oficio lo cual es establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Cuando la queja se presenta en representación de la parte consumidora, en la mayoría de veces se da cuando se presenta una persona diferente a la que contrato con el proveedor, por consecuencia el receptor indicará inmediatamente al representante del quejoso siendo persona moral, que deberá presentar en audiencia, los documentos que

acrediten la personalidad de la representación, ya sea con poder notarial o acta constitutiva. Siendo persona física, que no pueda levantar su queja personalmente, mandando a otra en su lugar, obviamente la queja se levantará en representación de la parte consumidora, indicando el receptor en ese momento al representante de la persona física, únicamente bastará con el hecho de que presente una carta poder simple firmada por el otorgante y aceptante naturalmente dirigida a la Procuraduría Federal del Consumidor, así como la firma de dos testigos para comparecer a nombre y representación del titular del contrato, lo mismo sucederá con el proveedor tratándose de personas físicas, basta con enviar en su representación a otra persona con carta poder con los mismos requisitos que han quedado especificados, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 109 de la Ley de la Materia, que a la letra dice: " Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta poder firmada ante dos testigos, en caso de persona moral requerirá poder notarial."

En otras ocasiones la queja es presentada por escrito a través de la oficialía de partes de la delegación que va a conocer del asunto, el personal que recibe la documentación sella y folia los documentos ante la oficina, ya registrados son enviados al área de quejas para que el escrito sea estudiado por el abogado receptor, en caso de que la queja sea procedente entonces se radica y es mandado el citatorio al consumidor, determinando el día y la hora para que comparezca en audiencia, así mismo se envía el emplazamiento al proveedor o prestador de servicios, notificándose traslado de la queja presentada en su contra, requiriéndose al mismo se presente a la audiencia de conciliación y rinda informe por escrito y duplicado sobre los hechos materia de la reclamación, apercibido de que en caso de incumplimiento se le impondrán los medios de apremio a que



se refiere el artículo 25 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor, consistente en una multa que podrá ser hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En los supuestos que el escrito inicial de queja no fuera procedente en la Procuraduría Federal del Consumidor, el receptor por escrito manifestará, al consumidor las causas por las que no puede darle estrada al asunto planteado, proporcionando alternativas de solución o en su caso la autoridad competente para conocer de la controversia.

Cuando se carezca de documento base de la acción, además de programar la fecha de audiencia, deberá ordenarse se practique una verificación asentado la fecha y hora programada para tal efecto al final del formato RQ-01. Este trámite se ordenará por el receptor al momento en que el consumidor presenta su formal reclamación para establecer la relación contractual.

La verificación por ser un acto de molestia, debe cumplir con la garantía de legalidad consagrada en la primera parte del artículo 16 de la Constitución Federal. De tal forma toda verificación, debe fundamentarse, motivarse y estar ordenada mediante un oficio de comisión y que a su vez también esté debidamente fundado y motivado. Además en toda verificación deberá levantarse acta pomenorizada de los hechos comprobados.

La verificación tiene su fundamento legal en los artículos 96 y 98 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en los cuales se establece que se podrá practicar la vigilancia

y verificación en los lugares donde se administren, almacenen, transporte, distribuyan o expendan productos y mercancías o en los que se presten servicios, y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se deberá:

- I.- Examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan éstos o se presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate.
- II.- Verificar precios, cantidades, cualidades, contenidos netos, masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes y servicios.
- III.- Constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del proveedor.

La verificación, por ser una diligencia para mejor proveer, podrá ordenarse sin ninguna clase de limitación por lo que puede desahogarse en cualquier fase del procedimiento siempre que se estime necesaria y que sea conducente para que la Institución cumpla con sus funciones.

La verificación puede encaminarse también para la conciliación de un asunto, debido a que la función primordial de la Procuraduría consiste en la salvaguarda de los derechos del consumidor a través de la conciliación de los intereses con los del proveedor, puede también lograrse ese propósito por medio de las diligencias de verificación, esta diligencia se le ha denominado en la práctica como la conciliación domiciliaria.

La verificación podrá ordenarse también los siguientes casos:

- a) Existiendo documentos que establecen la relación convenida, pero se requiere en forma urgente por el consumidor, la entrega del bien contratado o el cumplimiento de la prestación del servicio.
- b) En los supuestos de existir documentación que acredite el contrato celebrado entre el consumidor y proveedor, pero se detecta la inestabilidad del domicilio del proveedor.
- c) En los casos que el consumidor se percata que el prestador de servicios o proveedor de bienes se encuentra cambiando de domicilio.
- d) Cuando no sea posible determinar con exactitud el domicilio del proveedor debido a la complejidad de su localización.
- e) Existiendo documento base de la acción, pero no aparece suscrito el nombre del consumidor.

#### **a) PROCEDENCIA DE LA QUEJA**

La procedencia de la queja en la Procuraduría Federal del Consumidor se puede determinar en base a los siguientes puntos:

1.- Cuando el gobernado expone su problema, o bien los documentos que presenta se desprende que existe una relación en lo que propiamente se denomina consumidor y proveedor, de conformidad con la Ley de la Materia. De esta forma, con el fin de facilitar a los consumidores el ejercicio de sus derechos, el artículo 99 de la Ley, establece que la Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores con base en la propia Ley, cumpliéndose con los siguientes requisitos:

- I.- Señalar nombre y domicilio del reclamante;
- II.- Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos;  
y
- III .- Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

Los requisitos de contenido que exigen las fracciones antes mencionadas, son mínimos y son los esenciales para que se pueda identificar al reclamante, al proveedor, el bien o servicio sobre el que recaiga la reclamación y los hechos en que se base ésta. Es obvio que en este acto inicial el consumidor debe expresar también la pretensión o reclamación que tenga contra el proveedor.

2.- Cuando el servicio no se relaciona a un contrato de trabajo, los de las Instituciones y Organizaciones cuyas supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancarias, de Valores o de Seguros o Fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil.

3.- Que el término para reclamar el cumplimiento del contrato, cualquiera que sea su naturaleza, no se encuentre vencido, como lo indica el artículo 105 de la Ley, que a la letra dice: "Salvo lo dispuesto en esta Ley, los consumidores deberán presentar la reclamación dentro de los seis meses siguientes a cualquiera de los siguientes supuestos, el que ocurra primero:

I.- Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios:

- a) A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada;
- b) A partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio; o
- c) A partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.

II.- Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:

- a) A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal; o
- b) A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada en favor del que otorga el uso o goce temporal.

Tratándose de bienes inmuebles, el plazo a que se refiere este artículo será de un año.

4.- Que la queja presentada no haya sido motivo de otra queja, presentada con anterioridad ante la misma Institución, en la que existe identidad de consumidor, proveedor y motivo de la reclamación.

5.- Cuando el quejoso no tenga el carácter de proveedor en relación contractual en estudio.

#### **b) INPROCEDENCIA DE LA QUEJA**

De conformidad con el artículo 101 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes. De esta

manera, desechará desde el inicio del procedimiento, y sin necesidad de alegación expresa del proveedor, aquellas reclamaciones que sean improcedentes en forma manifiesta e indudable.

Para que la Procuraduría pueda desechar de plano una reclamación, se requiere que de la simple lectura de ésta resulte la causa notoria de improcedencia. La Procuraduría no podrá desechar una reclamación cuando para llegar a esta resolución tenga que hacer una investigación que vaya más allá de la reclamación. Pero, además de que la causa de improcedencia se encuentre precisamente en la reclamación misma, se requiere que dicha causa sea notoria, es decir, manifiesta e indudable, de tal modo que quien deseche la reclamación tenga la plena certeza de que ésta no puede sustanciarse conforme al procedimiento conciliatorio.

La improcedencia notoria de la reclamación se refiere, como su nombre lo indica, a causas que impidan atender la reclamación a través del procedimiento conciliatorio, y no a la fundamentación o falta de fundamentación de la reclamación.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Cuando el conciliador determina que una reclamación es notoriamente improcedente, se limita a indicar que la misma no puede sustanciarse a través del procedimiento conciliatorio por motivos estrictamente formales, pero no resuelve en modo alguno sobre la justificación o fundamentación de la reclamación.

La Ley no especifica las causas de improcedencia notoria de la reclamación, pero si recurrimos a la teoría de los presupuestos procesales podemos afirmar que dichas causas

consisten esencialmente en aquellas condiciones mínimas que deben estar presentes o ausentes para que se puedan constituir y desarrollar válidamente el procedimiento conciliatorio. Dichas condiciones se pueden referir a la Procuraduría Federal de Consumidor o a los demás sujetos que intervienen en el procedimiento conciliatorio.

En base a lo anterior, entre las causas de improcedencia, podemos enumerar las siguientes:

1.- Por lo que se refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, es posible que se pueda encontrar desde el principio del procedimiento, y con base exclusivamente de la relación, la incompetencia manifiesta e indudable de dicho organismo público descentralizado, por no tratarse de un acto de consumo entre proveedor y consumidor, sujeto a la Ley Federal de Protección al Consumidor ( prestación de servicios profesionales de carácter civil, actos sobre inmuebles que no correspondan a los supuestos señalados por el artículo 73 ). Dicho artículo, señala en su primera parte que los actos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta Ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas destinadas a casa habitación para venta al público o cuando otorguen al consumidor el derecho a usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, en términos de los artículos 64 y 65 de la presente Ley.

2.- Por lo que concierne al consumidor, puede ocurrir que de manera evidente e indudable de la propia reclamación resulte que no se trata de un consumidor final sino de un consumidor intermedio, al que no se otorga la protección a la ley, de acuerdo como lo establece el artículo 2 fracción I señalando en el capítulo anterior, con la salvedad de lo

dispuesto por el artículo 95, que establece: que 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 prestador o al distribuidor.

3.- Y por lo que toca al proveedor, puede suceder que de la propia reclamación se advierta que se dirija contra una operación o servicio prestado por alguna de las instituciones y organizaciones financieras señaladas, como a quedado indicado anteriormente al citar el artículo 5 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

### C) CONCILIACION

Etimológicamente "conciliar" deriva del latín conciliare, que significa según el diccionario de la lengua, componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí."<sup>(26)</sup>

Estas circunstancias pueden ser intentadas por espontánea voluntad de cualquiera de las partes o por la mediación de un tercero, quien advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que antes de que accionen busquen la coincidencia. Ese tercero puede ser un particular o un funcionario, en este último caso

<sup>(26)</sup> Idem., Pág. 592.



forma parte del mecanismo procesal y lleva la impronta del estado que tiene un interés permanente en lograr la paz social.

Podemos definir a la conciliación como el acuerdo a que se llegan las partes de un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación e interpretación de sus derechos que permite resulte innecesario dicho proceso. Es decir, que las partes por medio de la conciliación permiten ajustar sus intereses y poner fin a la controversia y a sus diferencias, evitando de ésta forma juicios demasiados prolongados y costosos, la etapa conciliatoria tiene como objeto primordial el de regular las relaciones contractuales en forma equitativa y justa, por lo que generalmente si existe problema entre consumidor y proveedor en forma privada, buscan llegar a un arreglo pero en ocasiones esto no es posible y acuden ante la Procuraduría Federal del Consumidor, para que la institución trate de poner bajo buena fe guardada las posibles soluciones.

Conforme al artículo 111 de la Ley de la Materia, la Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que procurará avenir los intereses de las partes la cual deberá tener lugar por lo menos cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

Por notificación entendemos como el medio legal a través del cual se comunica a las partes o tercero un acto procesal. Así entonces, conforme al artículo 103, la Procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación.

Este plazo de quince días carece de relevancia jurídica para la defensa del proveedor, por lo que su incumplimiento no afecta en modo alguno las formalidades esenciales del procedimiento. En cambio sí es fundamental desde la perspectiva de los derechos e intereses del proveedor, el que la notificación de la reclamación se entregue a dicho proveedor precisamente por lo menos cuatro días antes de la audiencia de conciliación, como lo ordena el artículo 111 para que se le otorgue una oportunidad adecuada y razonable a fin de que pueda presentar su informe sobre la reclamación y comparecer a dicha audiencia.

Como lo determina la propia Ley en su artículo 104 las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales cuando se trate de la primera notificación, es decir, que la diligencia deberá realizarse al interesado, ya sea persona física o en su caso de ser persona moral se entenderá y se practicará con el representante legal de la compañía, dejando copia íntegra, tanto de la queja como de los documentos base de la acción, la cual para el profesor Cipriano Gómez Lara " entendemos por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional." (27)

El último párrafo del artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece los medios para llevar a cabo las notificaciones personales: 1) Por notificador, es decir a través del servidor público de la Procuraduría que ejerce de manera específica la función de notificar, o 2) Por medio de correo certificado con acuse de recibido del propio

---

<sup>27</sup> Idem., Pág. 139.

notificado. Y también autoriza que las notificaciones personales se puedan llevar a cabo por medio fehaciente autorizado por la Ley.

La conciliación tiene una gran eficacia por la prontitud para resolver los asuntos planteados, sirviendo a las partes para regular sus relaciones jurídicas, el funcionario que desarrolla la labor de conciliar deberá conocer el fondo de la queja, debiendo leer el contenido del formato RQ-01, documento que contiene las manifestaciones del consumidor y de igual forma conocer la postura del proveedor una vez que a leído el informe que le fue requerido, a la parte proveedora, tomando en consideración ambos escritos propondrá la solución que se ajusten conforme a derecho, buscando la manera de dar satisfacción a las pretensiones del consumidor.

El informe es desde luego la contestación de todos y cada uno de los puntos controvertidos o reclamados por el consumidor en su escrito de queja, como lo establece la propia Ley de la Materia, resultando también un medio de defensa a través de la carga procesal, que obviamente se traduce en una obligación de rendir y presentar ante el abogado conciliador el informe de referencia, por escrito y por duplicado para correr traslado al quejoso, quedando el original glosado al expediente como constancia para los efectos legales a que haya lugar.

Sirviendo como fundamento legal para la rendición del informe, los artículos 13, 111 y 112 del ya citado ordenamiento. A demás el mencionado escrito deberá estar firmado por la persona que lo presenta en el caso de ser persona física y en aquellos supuestos de ser una persona moral deberá ser firmado por el representante legal de la

compañía, acreditando debidamente su personalidad con poder notarial o acta constitutiva, como lo establece el artículo 109 de la Ley de la Materia.

Más que a la personalidad en sentido estricto, dicho artículo regula a la forma como se debe acreditar la representación, cuando quien comparece lo hace a nombre de otra persona.

La regla aplicable a las personas físicas permite flexibilizar la forma como se acredita la representación ante la Procuraduría, pues la reduce a una carta poder firmada ante dos testigos. No se exige que se ratifique ni la firma del otorgante ni la de los testigos. En cambio, la regla para acreditar la representación de las personas morales, una vez de flexibilizar las formas, pareciera reducirlas a una sola: Exclusivamente al poder otorgado ante notario en escritura pública.

Ahora bien, si bien es cierto que en audiencia el conciliador exige la presentación del informe al proveedor, en la Ley Federal de Protección al Consumidor queda una laguna ya que no señala que éste documento será requerido por la institución, en consecuencia para tratar de subsanar la mencionada y grave omisión del legislativo para prever el requerimiento del informe en todo caso, el abogado conciliador y bajo criterio unificado de los que actúan la conciliación subsanarán la señalada abstención auxiliándose y apoyándose en el artículo 13 de la Ley multicitada, que señala que en todo caso las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría Federal del Consumidor por conducto de sus delegaciones, en un término no mayor de

quince días la información necesaria que les sea requerida para sustanciar los procedimientos a que se refiere la Ley.

En esta instancia se dan diversos supuestos de la rendición de informe y podrán ser los siguientes:

- 1.- El proveedor esta dispuesto para dar solución en el acto a la queja planteada por el consumidor, haciendo innecesario la presentación del mencionado requisito, pasando en segundo término.
- 2.- Citación en audiencia de conciliación con requerimiento de informe comparecen ambas partes rindiendo informe el proveedor.
- 3.- Citación en audiencia de conciliación con requerimiento de informe pero no asiste el proveedor, se omite rendir el informe.
- 4.- Citación para audiencia sin que el proveedor rinda informe y comparecen ambas partes.

En consecuencia se apercibe al proveedor a través de los medios de apremio que señala la Ley Federal de Protección al Consumidor, según lo dispone el artículo 25 fracción I de la Ley en Cita, determinando que para el desempeño de las funciones que le atribuye la Ley, podrá emplear los medios de apremio necesarios para hacer obedecer sus mandatos, de tal suerte que un proveedor al verse prácticamente apremiado por el notificador o verificador, dependiendo del tipo de diligencia a realizar, señala que en caso de no presentarse a rendir el informe o comparecer en audiencia, será multado, por lo que en la mayoría de veces concurren a la Institución a través de las delegaciones para dar alguna solución al problema planteado.

Dentro de las medidas de apremio que presenta la Ley, tenemos la multa por el equivalente de una a doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca al mandato respectivo, es decir que la multa será impuesta como medida de apremio, por ser un mandato legítimo, entendiéndose en todo caso que se están reuniendo todos los requisitos ordenados por la Ley y por ser una de las facultades que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor para hacer cumplir sus decisiones por conducto de las delegaciones a su cargo.

Otra medida de apremio que utiliza la Institución, será el uso de la fuerza pública, misma que se aplicará en el momento que la Procuraduría lo determine, para solicitar y hacer presentar a la proveedora por medio de la fuerza pública, manejándose esté supuesto si el proveedor o prestador de servicios es omiso o no obedece el llamado que realiza la Institución.

Tanto la aplicación de multa como el uso de la fuerza pública, se encuentra contempladas dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 25.

Aparte de los supuestos antes señalados, se dan en la práctica los siguientes:

a) El proveedor rinde informe sin acreditar su personalidad.

En este caso, el conciliador deberá tener por no presentado el informe requerido, procediendo a la aplicación de la medida de apremio.

b) El proveedor rinde informe suscrito por otra persona.

Este supuesto se presenta cuando la persona que comparece es diversa a aquella cuyo nombre y firma aparecen en el escrito. El conciliador deberá tener por no rendido el informe requerido, procediendo a la aplicación de la medida de apremio o bien, reservándose el derecho para el caso de que el proveedor realice arreglo con el consumidor o se allane a la reclamación.

c) El proveedor rinde su informe sin suscribir.

En este supuesto el conciliador deberá indicar que se agrega en autos el escrito que presenta el proveedor, teniendo por no rendido el informe requerido, ya que el escrito presentado al carecer de firma no surte efectos contra terceros, debiendo imponer la medida de apremio correspondiente o en su caso reservarse la medida de apremio correspondiente o en su caso reservándose de aplicarlo si el proveedor soluciona la reclamación.

d) El proveedor rinde informe y opone excepciones

En este supuesto el conciliador deberá analizar el tipo de excepción que interpone el proveedor para que dicte su acuerdo respectivo, esto es que se trate de una excepción de previo y especial pronunciamiento que deberá resolver al momento de oponerla.

**a) COMPARECENCIA DEL CONSUMIDOR Y PROVEEDOR**

En esta parte del trabajo trataremos los diferentes supuestos de la comparecencia de las partes, pero antes de entrar al análisis de las hipótesis es de suma importancia realizar la descripción de la estructura que debe de contener todo levantamiento de acta.

Al iniciar el acta es importante anotar el número de expedientes en que se actúa, así como el nombre de las partes, es decir, consumidor y proveedor, de ésta manera se empieza el encabezado haciendo la redacción del lugar, donde se actúa, la hora, día y fecha de audiencia de conciliación, el nombre del funcionario en jerarquía, así como el nombre del abogado conciliador, se anota la fundamentación, en todo caso, se debe de verificar si se aplica en forma correcta; en consecuencia los artículos más usuales dentro de la conciliación serán el 13, 111 y 112, tratándose obviamente de la primera audiencia de conciliación y rendición de informe, preceptos que servirán de base para la citada actuación, en lo que respecta del artículo 112, será aplicado sólo en el caso de que no haya comparecido en la primer audiencia, alguna de las partes y en aquellos casos en que si han comparecido tanto el proveedor como el consumidor en la audiencia anterior, entonces será aplicado el precepto 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el mencionado artículo ordena que el conciliador en caso de estimar necesario podrá suspender la audiencia o bien, en los supuestos en que las partes lo soliciten, por consecuencia el funcionario actuante señalara otra cita para la continuación de la audiencia, posteriormente se hace constar el nombre de los comparecientes tratándose de personas físicas, será necesario que acrediten su personalidad con identificación y en caso de personas morales es obligatorio que se presente el poder notarial o acta constitutiva e identificación para que de ésta forma queden debidamente identificados y acreditados en autos. En lo que respecta a las personas dedicadas a la actividad empresarial, deberán exhibir su registro de alta de inicio de actividades expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ahora bien, tratándose de la primera audiencia de conciliación y rendición de informe, en todas las actuaciones de este tipo y por criterio establecido y generalizado, se asentará en el acta la participación del conciliador, donde exhortará a ambas partes a fin



de que exista consenso entre ellos para dirimir la controversia, apoyándose en la redacción de la queja y del informe presentado por el proveedor, fundamentándose con el artículo 113 de la Ley de la Materia.

Realizada la intervención del conciliador, este concederá primero el uso de la palabra al proveedor para que manifieste lo que a su derecho convenga y posteriormente al consumidor, aunque la mayoría de veces ratifican el informe y la queja respectivamente y en algunos casos determinan que es su voluntad celebrar convenio para poner fin al asunto.

Visto lo anterior el funcionario actuante dictará su acuerdo dentro del acta que se esta levantando, reconociéndose la personalidad de las partes, expresando las solicitudes de los mismos, aplicando la fundamentación que corresponda y que es necesario aplicar al caso concreto, señalándose si el proveedor rindió informe o lo ha omitido.

Existen posibilidades dentro de la etapa conciliatoria a petición de alguna de las partes, solicitaran se ordene una verificación, consistiendo en una visita que hace un representante de la Institución, ya sea al domicilio del proveedor o bien del consumidor, con la finalidad de constatar alguno de los hechos, por medio de la entrevista que pueda realizar a personas o bien observando las condiciones físicas en que se encuentran determinados bienes muebles o inmuebles, sin que para ello se requiera un conocimiento técnico específico.

La diligencia se realizará el lugar y día y a la hora que quede señalada para ello, es importante fundamentar la mencionada petición de verificación, como lo dispone los artículos 96 y 98 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Efectuadas las observaciones anteriores entraremos al estudio de los siguientes supuestos:

- 1.- Citación de audiencia de conciliación con requerimiento de informe, estando presentes las partes.
- 2.- Citación para audiencia de conciliación con requerimiento de informe, comparecen ambas partes y celebran un convenio.
- 3.- Audiencia de conciliación con requerimiento de informe, comparecen ambas partes y por encontrarse en pláticas conciliatorias se difiere la audiencia.
- 4.- Citación a segunda audiencia conciliatoria, sin que las partes lleguen a algún arreglo.

En los siguientes renglones explicaremos cada uno de los supuestos que se han enunciado.

1.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 113 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y en base a las consideraciones planteadas por las partes, el conciliador tiene la obligación de participar activamente en la audiencia, orientando a las partes, indicándoles el alcance de sus pretensiones con base al derecho que les asiste guiándolas a fin de obtener el convenio que ponga fin a la controversia; asimismo tiene la

facultad de requerir documentos, citar a terceros y demás elementos que propicien la conciliación.

Realizando lo anterior, el conciliador dará el uso de la palabra por separado a ambas partes a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga y nuevamente el funcionario tomará la palabra dictando el acuerdo que a de recaer a las manifestaciones efectuadas por el proveedor y el consumidor; previamente analizará el expediente para determinar si la conducta del proveedor incurre o no en conducta de tipo delictivo, que deba ser denunciada ante la autoridad penal correspondiente.

Dentro del acuerdo de referencia, se señalará si se ha requerido el informe y que se corre traslado al consumidor para su conocimiento, en ese acto se reconoce la personalidad a las dos partes con la cual se ostentan, si dentro de las manifestaciones vertidas por las partes, estas solicitan se difiera la actuación, el conciliador podrá suspender la audiencia señalando nuevo día y hora, apercibiendo al proveedor que para el caso de no comparecer en la fecha indicada le aplicará una multa consistente hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con fundamento en el artículo 25 en su fracción I, para que de esta forma el proveedor no deje de asistir al compromiso que tiene con la Institución, de igual forma, se le apercibe al consumidor, que para el caso de no presentarse en la fecha de audiencia, se tumará el expediente al archivo general de esta Procuraduría por su falta de interés jurídico, ya que, en ocasiones la parte quejosa no se presenta a la continuación de la audiencia, ya sea porque el proveedor haya cumplido con la reclamación interpuesta en su contra antes de la fecha que se fijó o simplemente olvido su cita, dando como resultado que posteriormente se presente el quejoso con una

promoción solicitando la reapertura del expediente, no existiendo problema alguno para ello en acordar de conformidad siempre y cuando acredite fehacientemente su inasistencia, dentro de los diez días siguientes, contados a partir de la fecha de su última actuación, se tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra reclamación ante la Procuraduría por los mismos hechos.

Es importante reiterar que además el conciliador como lo establece el artículo 114 de la Ley, podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la propia Ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes a designar árbitro a la Institución, representada por el Procurador y en el caso de que no haya consenso entre las partes de someterse al arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de las partes, de conformidad a lo previsto en el artículo 116 de la Ley de la Materia.

2.- Acreditadas e identificadas ambas partes, el conciliador exhortará a las mismas a dirimir su controversia y por así convenir a sus intereses, estos podrán optar por celebrar un convenio ante la Procuraduría Federal del Consumidor, a través de sus delegaciones; básicamente la Institución maneja cuatro cláusulas sin perjuicio de que las partes queden sujetas a otras que ellas mismas propongan. Dentro de las cláusulas que comúnmente se manejan: Siendo en primer lugar el reconocimiento de la relación contractual y la personalidad de ambas partes, inmediatamente se establecerá el compromiso y la

obligación de la parte proveedora, estableciendo en términos claros y precisos las obligaciones contraídas entre el consumidor y el proveedor, así como la aceptación del primero solicitando a la Procuraduría que se apruebe en todas sus cláusulas el convenio celebrado y que se le otorgue fuerza de cosa juzgada, el conciliador estará al pendiente que dentro de las manifestaciones de ambas partes se resuelvan todas las peticiones planteadas.

Los artículos que sirven de fundamento para la celebración de un convenio serán el 110 y 115, en su párrafo II de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Celebrado el convenio, se cita en una fecha determinada a ambas partes para que se de cumplimiento al mismo, apercibiéndose al proveedor que para el caso de no comparecer se le impondrán las medidas de apremio que señala la propia Ley, en cuanto se ha dado cumplimiento total a las obligaciones contraídas se turnará el asunto al archivo general como asunto total y definitivamente concluido, es decir que la Procuraduría vigilará este acto hasta donde el proveedor acredite haber cumplido con su obligación.

3.- Este supuesto se da cuando el proveedor esta ofreciendo un arreglo conciliatorio y solicita una nueva fecha de audiencia, para que en el ínter de la celebración de la siguiente audiencia, verifique los detalles que le restan por cumplir. Para que se de este supuesto, es necesaria la aceptación del consumidor en el diferimiento de la audiencia, sin su consentimiento, no se puede dar dicho supuesto.

El artículo 114 en su párrafo segundo, también prevé la facultad del conciliador para suspender la audiencia cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, hasta en dos ocasiones, esta suspensión se justifica fundamentalmente cuando las partes

necesitan de mayor tiempo para verificar algún elemento fuera de la Procuraduría, a fin de que puedan llegar a una conciliación. De toda audiencia se levantará el acta respectiva, señalando el conciliador el día y hora para su reanudación, a su vez deberá motivar su acuerdo en base a los ofrecimientos del proveedor, apercibiendo al proveedor con una multa para el caso de no comparecer a la continuación de la audiencia, con fundamento en el artículo 25 fracción I de la Ley de la Materia, asimismo, se le apercibe a la parte consumidora que para el caso de comparecer a la propia audiencia, se turnará el expediente al archivo general por su falta de interés jurídico.

4.- En esta etapa de la conciliación el funcionario que se encuentra actuando el expediente, de nueva cuenta exhorta a las partes para dirimir su controversia, pero el proveedor a pesar de haber solicitado se difiera la audiencia conciliatoria, finalmente expone que no es su deseo dar solución a la queja instaurada en su contra, optando el conciliador por dos posturas ante la negativa del proveedor para dar solución a la queja, la primera de ellas será requerir documentación para sustanciar el procedimiento administrativo que se prevé en la Ley de la Materia, dando margen para que ésta sea presentada en la oficialía de partes de la delegación que se encuentre conociendo el asunto, dando el término de tres días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la actuación y en segundo término sería turnar el expediente al área de resoluciones administrativas para iniciar el procedimiento administrativo por las posibles infracciones cometidas a la Ley de la Materia, cuyos pormenores los trataremos en un punto aparte.

Así tenemos que el conciliador deberá realizar los requerimientos al proveedor, partiendo de hechos positivos y que muchos de estos los encontramos en el informe que

rinde el proveedor o a través de sus manifestaciones que haya asentado al concederle el uso de la palabra. Estos requerimientos se realizarán en base a la materia de la reclamación y el apercibimiento que se le haga será en base al monto de lo reclamado; además, se deberán formular requerimientos con apoyo en la Norma Oficial Mexicana, que conforme al caso concreto corresponda.

## **b) INASISTENCIA DEL CONSUMIDOR**

En este punto del trabajo, trataremos los supuestos que se pueden presentar cuando no comparece la parte consumidora, los cuales pueden ser:

- 1.- Citación para audiencia de conciliación con requerimiento de informe, se rinde el miso pero no comparece la parte consumidora.
- 2.- Citación a segunda audiencia de conciliación y no comparece la parte consumidora.

En los próximos renglones explicaremos los supuestos antes citados:

1.- Al momento en que el quejoso se presenta a levantar su reclamación en forma personal, por representante o en su caso de manera escrita ante la delegación de la Procuraduría Federal del Consumidor, en este caso queda debidamente notificada de la fecha para comparecer en audiencia, bajo ésta forma de presentar la queja, se entiende que ha quedado notificado conforme a los lineamientos de la Ley en Cita, pero en lo que respecta a la reclamación por escrito es recibida por la oficialia de partes de la

delegación de la Institución, en el supuesto de ser radicada, es decir, que se le da entrada al asunto, se enviará un citatorio al consumidor al domicilio que ha proporcionado, quedando constancia en el expediente de la diligencia a realizar y de igual forma se enviará notificación y emplazamiento con su respectivo apercibimiento al proveedor, para hacerle saber de la fecha de audiencia, es decir, el día y hora con el nombre del conciliador que conocerá del asunto.

En este supuesto, generalmente el conciliador enfrentará la problemática de que la parte proveedora solicitará que se le haga efectivo el apercibimiento al consumidor en los términos del artículo 112 párrafo II de la Ley de la Materia, que a la letra dice "En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no pondrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismo hechos"; por lo que se deberá de acordar que no ha lugar a acordar de conformidad su petición, tomando en cuenta que la parte consumidora a la presentación de su queja, no fue apercibida para el caso de no comparecer como se desprende de la queja que corre agregada al expediente.

En tal virtud y entendiendo a las políticas establecidas por la Procuraduría en cuanto de que sus disposiciones son irrenunciables y que su objeto es la de promover y proteger los derechos de los consumidores, el conciliador deberá señalar nueva fecha para el desarrollo de la audiencia de conciliación, con fundamento en el artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.



Cabe mencionar que el conciliador pudiera carecer de los elementos necesarios para la tramitación de la queja interpuesta, en virtud de encontrarse razonado el domicilio del consumidor por el notificador adscrito a la delegación, por lo que el conciliador deberá tumar el expediente al archivo provisional hasta nueva promoción de la parte interesada, no obstante lo anterior el proveedor deberá cumplir con los requisitos del procedimiento, esto es, que tendrá que rendir el informe y de no ser así se aplicará la multa correspondiente, o también puede existir que no haya constancia de notificación, si es que presento su queja por escrito y fue necesario girar notificación para la presentación a la audiencia de conciliación, por lo que el conciliador deberá mencionar que no existe constancia de notificación, por lo que citará nuevamente al consumidor para desarrollar la audiencia.

2.- Otro de los supuestos que existen dentro del procedimiento administrativo que se lleva a cabo ante la Procuraduría es cuando un consumidor deja de comparecer en audiencia no obstante de encontrarse debidamente notificado y estando presente la parte proveedora, se solicita al conciliador que haga efectivo el apercibimiento, turnándose el expediente al archivo general, por su inasistencia a la audiencia de conciliación, sin embargo hay consumidores que se presentan uno o dos días después de su comparecencia, pidiendo asesoría para la reapertura de su expediente, mediante la orientación se le indica que deberá promover dentro de los diez días contados a partir de la fecha de su última actuación y justificación en forma fehaciente su omisión para presentarse en audiencia, solicitando se señale nuevo día y hora, así como notificar al proveedor.

### **c) INASISTENCIA DEL PROVEEDOR**

En esta parte del trabajo, manejaremos los supuestos que se puedan presentar cuando no comparece el proveedor, los cuales pueden ser los siguientes:

- 1.- Audiencia de conciliación con requerimiento de informe sin que el proveedor se presente y no rinde informe.
- 2.- Citación a segunda audiencia de conciliación, no comparece el proveedor, se turna el expediente a resoluciones administrativas.

En los próximos renglones explicaremos cada uno de los supuestos que se han enunciado.

- 1.- Este primer supuesto se puede manejar de dos formas, siendo las siguientes:

Que el proveedor fue notificado pero no se presenta en audiencia y obviamente no se rinde informe, y aquella situación en que el proveedor no ha sido notificado.

En esta primera forma, previa revisión del expediente con el objeto de percatarse que exista cédula de notificación realizada al proveedor o prestador de servicios y ésta se encuentra debidamente diligenciada, en consecuencia y conforme a los lineamientos planteados en la Ley Federal de Protección al Consumidor, deberá de hacer efectivo el apercibimiento al proveedor por no comparecer a la audiencia debiendo girar oficio a la oficina recaudadora de la Tesorería que corresponda a su demarcación territorial, para su

conocimiento y cobro de dicha multa, señalando nueva fecha de audiencia con fundamento en el artículo 112 del ordenamiento antes citado, a efecto de que el conciliador pueda suspender hasta en dos ocasiones más la audiencia. Ahora bien, se puede dar el caso, en que no comparece el proveedor a audiencia, pero presenta el informe por oficialía de partes, en este caso el conciliador de acuerdo a los lineamientos previstos por la Procuraduría, deberá admitir el informe rendido por el proveedor, toda vez que es presentado por oficialía de partes de la delegación actuante, pero deberá hacer el apercibimiento a la parte proveedora por no haber comparecido a presentarlo, atento a lo previsto por el formato de la queja RQ-01 y que corra agregado a los autos del expediente en que se actúa.

Previo análisis que se haga del informe y tomando en cuenta que no comparece persona alguna que represente al proveedor, se procederá a señalar la fecha de audiencia de conciliación prevista por el ya citado artículo 112.

En la segunda forma, el proveedor no es notificado, es decir, que el conciliador actuante debe de revisar el expediente para saber si existe en él la constancia de notificación, dándose el caso de que se encuentra razonada la diligencia, significa que el notificador al constituirse en el domicilio proporcionado por la parte consumidora no es correcto, por tanto el conciliador hará saber dicha situación al consumidor diciéndole que su expediente se turnará al archivo provisional por un término de treinta días, con la finalidad de que la parte consumidora proporcione el domicilio correcto del proveedor, el conciliador deberá apercibir al consumidor de que para el caso de no existir promoción

alguna señalando el domicilio correcto del proveedor en el término establecido, se tumara el expediente al archivo general de la Institución como asunto concluido.

También se puede presentar la situación en que al momento de revisar el expediente no se tiene constancia de notificación de la parte proveedora, por lo que el conciliador señalará nueva fecha de audiencia con fundamento en los artículos 13, 111 y 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, además de que se deberá notificar de nueva cuenta a la parte proveedora corriendo traslado en la misma notificación de la queja y de los documentos base de la acción.

Existen otras dos situaciones en que estando razonado el domicilio del proveedor, se ordenará una verificación en compañía del quejoso, con fundamento en los artículos 96 y 98 de la Ley de la Materia, con la finalidad de ubicar el domicilio correcto de la parte proveedora. En estos casos el conciliador ordenara al verificador que se constituya en el domicilio del proveedor, formulando un cuestionario que sirviera de apoyo para la realización de la misma y pueda rendir el informe del resultado de dicha verificación, asimismo se señalará la fecha de audiencia, la cual deberá ser proporcional al tiempo en que se desarrolle la verificación, esto es, que se tomara en cuenta al menos 5 días posteriores a la fecha en que se realizo para que obre en el expediente el informe resultando de la misma.

Ahora bien con la finalidad de que la parte consumidora proporcione el domicilio correcto del proveedor, el conciliador tendrá que tumar el expediente al archivo provisional, por un término de 30 días, apercibiéndose al consumidor de que para el caso

de no existir promoción alguna señalando el domicilio correcto del proveedor en el periodo establecido, se turnará el expediente al archivo general de esta Institución.

Pero si a petición de la parte consumidora, con la finalidad de dejar a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía y forma que más convenga a sus intereses, toda vez que por la razón del notificador de la Procuraduría no se pudo localizar el domicilio del proveedor, y en su caso, se ha agotado inclusive la verificación con quejoso.

Previo a la manifestación del consumidor, el conciliador antes de dictar el acuerdo respectivo tendrá que explicar los alcances jurídicos que representa dejar a salvo sus derechos, concediendo nuevamente el uso de la voz al consumidor para que éste ratifique su petición y se proceda a acordar de conformidad la misma, debiéndose turnar el expediente en que se actúa al archivo general como asunto concluido.

2.- En el segundo supuesto indicado, se entiende que en la segunda citación, ambas partes han quedado apercibidas respectivamente para el caso de no comparecer, dándose el supuesto que a pesar de que el proveedor ha quedado notificado no comparece a la audiencia, en consecuencia el consumidor solicitará que se haga efectiva la multa a la parte proveedora que se hizo acreedora por su inasistencia, el conciliador al dictar el acuerdo correspondiente e indicara que vista la incomparecencia del proveedor o prestador de servicios, no obstante de encontrarse debidamente notificado como consta en autos, se hace efectivo el apercibimiento, aplicando las medidas de apremio que se especifican en el artículo 25 fracción I de la Ley, que consisten en una multa que puede ser hasta de doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por lo que se

deberán girar los oficios respectivos al tesorero que corresponda para su ejecución y cobro. La Ley Federal de Protección al Consumidor omite establecer el procedimiento a seguir a éste supuesto; sin embargo, en la práctica se da la situación de que se da por terminada la fase conciliatoria, iniciándose el procedimiento administrativo en contra del proveedor por posibles violaciones al ordenamiento legal antes citado, otorgándole a éste el plazo de diez días hábiles para que ofrezca pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, y en caso de no hacerlo, se resolverá con los elementos de convicción que obren en autos, dictando la resolución correspondiente.

Cabe mencionar que en éste supuesto, se puede presentar que la parte consumidora solicite la aplicación de la multa a la parte proveedora y se le cite de nueva cuenta, en este sentido el conciliador asentara la solicitud del consumidor a efecto de que motive el acuerdo, y que además deberá establecer en el diferimiento de la audiencia que es a petición del consumidor, señalando la nueva fecha de audiencia con fundamento en el artículo 114 de la Ley.

También se da el caso en éste supuesto, se aplique la multa a la parte proveedora por su inasistencia, y a petición de la parte consumidora y a efecto de llegarse esta autoridad de mayores elementos en la solución de la queja, se difiera la audiencia para citar a un tercero que pudiera tener relación con la queja planteada.

Finalmente puede suceder, que el proveedor exhiba recurso de revisión por medio de la oficialía de partes de la delegación en que se actúa, en este caso el conciliador, sin que haya señalamiento expreso en la Ley al respecto, admite recurso y suspende el

procedimiento de conciliación, remitiendo el expediente al área de asuntos jurídicos, asimismo deberá anotar la reserva correspondiente por la incomparecencia del proveedor, misma que se desahogará una vez resuelto el recurso. Cabe aclarar, que el recurso de revisión deberá cumplir para ser admitido con los requisitos que indica el artículo 140 de la Ley, es decir, que se presente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surte efecto la notificación de la resolución que se recurre; cuando se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúe, y que este suscrito antes del vencimiento del término para interponerlo. Una vez resuelto el recurso, se remitirá el expediente al área actuante, para efecto de continuar con el procedimiento conciliatorio.

#### **D) CONVENIO**

Entendemos por convenio De convenir y éste del latín convenire, ser de un mismo parecer, ajuste o concierto entre dos o más personas. Es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, artículo 1972 del Código Civil, las diferentes doctrinas coinciden con las que estipula el ordenamiento civil. Es pues un género particular de acto jurídico. Los contratos son una especie de este género.

En el supuesto que las partes lleguen a un arreglo conciliatorio, podrán llevar a cabo un convenio que será sancionado por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Los convenio aprobados por la Procuraduría, encuentran su fundamento en el artículo 110 de la Ley de la Materia, 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 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 por la Ley.

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

Los requisitos que deberá tener un convenio dentro de la Procuraduría serán:

- 1.- Primeramente, los compareciente deben acreditar su personalidad en los términos del artículo 109 de la Ley.
- 2.- Que manifiesten su voluntad de celebrar un convenio.
- 3.- Establecer clara y detalladamente todas las circunstancias que conformarán el convenio como son:
  - a) Aclarar si las partes continúan, extinguen o modifican la operación contractual que origino la reclamación.
  - b) Establecer a cargo de quien corren las obligaciones (consumidor o proveedor ).
  - c) Establecer que tipo de obligación va a adquirir (de dar, hacer o no hacer ).
  - d) Especificar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se cumplirá con dichas obligaciones.



e) Señalar si la otra parte adquiere alguna obligación o alguna contraprestación al cumplimiento de las obligaciones, o en su caso se detallará en los términos descritos.

El tercer párrafo del artículo 110 de la Ley permite que las partes puedan someterse a la aprobación de la Procuraduría los convenios que celebren, aun cuando no haya existido previamente reclamación del consumidor, en este supuesto, el conciliador dará comparecencia voluntaria a las partes, fundamentando su acción en los artículos 1, 2 y 110 párrafo tercero de la Ley Federal de Protección al Consumidor, desarrollando las cláusulas en los mismos términos, de los convenios que ya se han mencionado.

Es importante señalar, que el cumplimiento a las obligaciones contraídas tendrán su fundamento en los artículos 13, 110 y 115 párrafo segundo de la Ley de la Materia. Lo anterior, ha tenido lugar como una facultad más conferida a esta Institución, la cual podrá y deberá ser aplicada, tanto por las delegaciones como por las subdelegaciones correspondientes, a efecto de que, sin que exista reclamación de por medio se tendrá la posibilidad de conciliar los intereses de las partes. En este supuesto sólo será necesaria la ratificación del convenio ante la Procuraduría la que deberá aprobarlo si es conforme a derecho.

Existen casos excepcionales de celebración de convenios que se presentan en la práctica, como es el convenio que realizan las partes en forma personal, cuando el proveedor no acredita su personalidad y bajo protesta de decir verdad dice ser el propietario del negocio o el prestador de servicios, debiendo el conciliador tomar los

generales del proveedor que va a celebrar el convenio en forma personalísima. Es importante señalar que esto únicamente se llevará a cabo cuando sea el proveedor persona física en virtud de que el convenio se celebra en forma personal.

En cuanto a la fundamentación y los criterios para la celebración de convenios son los mismos, aclarándose únicamente que al motivar el requerimiento no se hará hacia la parte proveedora en sí, sino al compareciente asimismo el apercibimiento recaerá sobre el compareciente que se obliga en el convenio.

Así como en algunos convenios, cuando su modalidad sea de tracto sucesivo (o pagos periódicos), se insertará la siguiente cláusula: "Ambas partes estamos de acuerdo en que el incumplimiento de alguna de las obligaciones (pagos), se tendrán por anticipadamente vencidas las subsecuentes obligaciones". Lo anterior, con la finalidad de que el consumidor inicie su acción ante los tribunales competentes, sin dilatoria.

#### **a) CUMPLIMIENTO DE CONVENIO**

Celebrado el convenio se cita a las partes a una fecha determinada para que se de cumplimiento al mismo, apercibiendo al proveedor que para el caso de no comparecer se le impondrán las medidas de apremio que señala la propia Ley, en cuanto sea dado el cumplimiento total a las obligaciones contraídas, se enviara el asunto como concluido al archivo, es decir que la Procuraduría vigilara éste acto hasta donde el proveedor acredite haber cumplido con su obligación.

El conciliador deberá asentar en el acuerdo que recaiga a la audiencia de cumplimiento de convenio, que la reclamación ha quedado totalmente satisfecha, procediendo a turnar el expediente al archivo general.

Por otra parte, se puede presentar el supuesto que en la audiencia de conciliación y rendición de informe, las partes conjuntamente manifiesten que han llegado a un arreglo satisfactorio para ambos deseando celebrar un convenio, al cual en ese mismo acto se le dará cumplimiento. El conciliador deberá asentar en el acuerdo que recaiga a la actuación, que apareciendo en el convenio que al mismo se le dará cumplimiento inmediato, que la reclamación ha quedado satisfecha en consecuencia se procede turnar el expediente al archivo general.

#### **b) PRORROGA**

En ocasiones el proveedor no cumple el convenio pero esta al pendiente del asunto, poniéndose de acuerdo con el consumidor, solicitando se le otorgue una prórroga para dar cumplimiento a lo convenido, por lo que a petición de ambas partes se difiere la audiencia señalándose nuevo día y hora para su continuación.

Es importante señalar que esta situación se dará únicamente cuando el consumidor este de acuerdo en conceder la prórroga a la parte proveedora, siempre y cuando a criterio del conciliador, con la misma se de cumplimiento total al convenio, y no sea una práctica dilatoria del proveedor para no cumplirlo.

En este supuesto, el conciliador señalará una nueva fecha de audiencia en atención a la prórroga solicitada por la parte proveedora y fundamentará dicha fecha con los artículos 13, 110 y 115 párrafo segundo de la Ley de la Materia, toda vez que se trata del cumplimiento de convenio.

Asimismo, cuando se concede la prórroga al proveedor, el conciliador deberá asentar que no se exhibe la documental con la cual se acredite el cumplimiento del convenio por parte del proveedor por lo que deberá reservarse el derecho sobre la imposición de la multa.

Asimismo, cuando se concede la prórroga al proveedor, el conciliador deberá asentar que no se exhibe la documental con la cual se acredite el cumplimiento del convenio por parte del proveedor por lo que deberá reservarse el derecho sobre la imposición de la multa.

### **c) INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO**

Dentro de la práctica vemos que existen proveedores que no cumplen con los convenio celebrados en la fecha especificada para ello a pesar del apercibimiento decretado, en consecuencia el expediente es turnado al área de resoluciones administrativas, tal como sucede en la práctica, a fin de dictar una resolución para aplicar la sanción que corresponda, dejando a salvo los derechos del consumidor para que los haga valer en la vía y forma que más convenga a sus intereses.

Como ha quedado anteriormente señalado, los convenios aprobados por la Procuraduría Federal del Consumidor, tienen fuerza de cosa juzgada, por tanto se podrá promover ante el juzgado correspondiente, en vía de apremio o en su caso por juicio ejecutivo mercantil, ya que la Procuraduría no tiene esa facultad para poder ejecutar los convenios que celebran las partes.

En la práctica se presentan dos supuestos en los que respecta a la audiencia de cumplimiento de convenio, cuando el proveedor no da cumplimiento al mismo:

1.- Comparecen las partes, no se cumple con el convenio se inicia el procedimiento por infracciones a la Ley. En este supuesto, el conciliador impone la medida de apremio a la parte proveedora, por no haber cumplido con sus obligaciones contraídas y se procederá a iniciar el procedimiento por infracciones a la Ley, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 123 del ordenamiento legal que rige a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Al igual que anteriores supuestos que se han analizado, el conciliador concederá a la parte proveedora un término de diez días hábiles para que ofrezca pruebas, así como dejar a salvo los derechos del consumidor para que los haga valer en la vía y forma que más convenga a sus intereses.

2.- No comparece el proveedor, iniciándose el procedimiento por infracciones a la Ley de la Materia. En este supuesto el conciliador al no comparecer la parte proveedora le hará efectivo el apercibimiento y al omitir haber dado cumplimiento al convenio correspondiente, impondrá el medio de apremio respectivo y procederá a iniciar el procedimiento por infracciones a la Ley, turnando el expediente al área de resoluciones

administrativas, es importante señalar, que los derechos del consumidor se dejaran a salvo para que los haga valer en la vía y forma que más convenga a sus intereses, fundamentándose lo anterior con lo dispuesto en el artículo 116, asimismo, el acuerdo correspondiente se deberá notificar a la parte proveedora, para los efectos legales conducentes.

### E) ARBITRAJE

El arbitraje en el mundo moderno de los negocios es constantemente utilizado, en conflictos no solo nacionales, sino internacionales, y tiene un gran arraigo en nuestro derecho positivo mexicano.

En el derecho romano, se reconocía el derecho arbitral como medio de solución a los problemas derivados del incumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos, aceptando que las partes en la controversia mediante un pacto convinieran que el conflicto fuera resuelto por uno o más árbitros designados por ellas.

Asimismo hay que hacer notar que existen países en donde se han creado centros de arbitraje, con una organización semejante a la judicial, con tribunales de primera y segunda instancia, el personal es especialmente preparado y seleccionado para estos fines.

Se piensa que con el arbitraje, se van a resolver los problemas de una manera equitativa y razonable para ambas partes y que va a permitir a las partes reanudar sus

antiguas relaciones sin el temor a la desconfianza y al recelo que son las consecuencias inevitables en los procesos formales.

El arbitraje etimológicamente viene del latín *arbitrus*, de *arbitror*: arbitraje, es una forma eterocompositiva, es decir, una solución al litigio dada por un tercero imparcial, aunque el arbitraje es una vía que desde la antigüedad se empleó para dirimir contiendas de repercusiones jurídicas.

"El arbitraje consiste fundamentalmente en un fallo dictado por un tercero, que pone fin a una contienda."<sup>(28)</sup>

Estructuralmente el arbitraje es una relación jurídica triangular, en cuyo ángulo superior se encuentra el árbitro que es el sujeto ajeno a los intereses en disputa y llamado por las mismas partes para componer las diferencias que las superan.

En este orden de ideas, resulta ilógico que siendo la Procuraduría parte en la controversia, por ser el representante del consumidor, que sea también quien resuelva como árbitro, por lo imparcial de su resolución, ya que dentro del arbitraje seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor, siendo esta una Institución creada precisamente para proteger los intereses del consumidor, de ninguna manera puede ser ajeno a los intereses y por lo tanto actuar en forma imparcial.

---

<sup>(28)</sup> Enciclopedia Jurídica Omega. Ob. cit., Pág. 592

El fundamento legal del arbitraje en la Procuraduría Federal del Consumidor, lo encontramos en el artículo 117 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a la letra dice: " La Procuraduría podrá actuar como árbitro cuando los interesados así lo designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos". De este modo, las partes pueden designar a la Procuraduría como árbitro en un conflicto determinado tanto si el consumidor presentó con anterioridad alguna reclamación o siguió el procedimiento conciliatorio, cuanto si no lo hizo.

El procedimiento arbitral dentro de la Procuraduría Federal del Consumidor, se da una vez agotada la etapa conciliatoria; no habiendo llegado las partes a un arreglo conciliatorio, son exhortadas por el conciliador actuante a someterse al arbitraje, fungiendo como árbitro la autoridad antes citada.

#### **a) CUANDO LAS PARTES SE SOMETEN AL ARBITRAJE**

Conforme al artículo 116 de la Ley, que establece en su primer párrafo que en caso de no haber conciliación, el conciliador exhortara 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, el propio funcionario tomando en cuenta también lo establecido en el artículo 117, señalará día y hora para que las partes comparezcan ante el área correspondiente a fin de fijar las normas o reglas a las cuales se sujetaran en el juicio arbitral que regularán el procedimiento arbitral, facultando al área de arbitraje para intervenir en la fijación de las bases para la substanciación del juicio arbitral, por consecuencia el expediente es turnado al área respectiva para que se lleve a cabo la



audiencia de compromiso arbitral y naturalmente el árbitro actuante exhortará, de nueva cuenta a las partes en conflicto para conciliar sus intereses, no existiendo disponibilidad por los contendientes para atender el pedimento de la mencionada Institución, por conducto de su personal actuante, solicitando, tanto proveedor como consumidor, que se determine el negocio sujeto en arbitraje como lo prevé el artículo anteriormente citado, así como los artículos 1415 y 1426 y demás aplicables del Código de Comercio vigente en forma supletoria a la Ley de la Materia, ambas partes se reconocen la personalidad, manifestando que la Procuraduría tiene plena competencia para dirimir la controversia sometida en arbitraje.

El negocio que se somete al procedimiento arbitral deberá quedar planamente señalado por las partes y asentado en el acta respectiva, para dar mayor agilidad en el presente juicio, las partes voluntariamente renuncian al plazo indicado por los artículos 617 y 621 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicado supletoriamente a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En este sentido, "el maestro Humberto Briceño Sierra en un análisis somero del arbitraje, dice que sus partidarios señalan las siguientes ventajas:

Que el procedimiento es más rápido que el judicial, menos oneroso, solemne y formalista, y más privado y secreto por contraste con el público; que es suprimir, evita

escándalos de ciertos juicios y reduce los abusos de la defensa, atempera la ánimo adversión de los litigantes vencidos y mejora la substanciación de procedimientos".<sup>(29)</sup>

Las reglas que se establezcan en el compromiso arbitral deberán adecuarse al procedimiento arbitral que se ventile ante la Institución, a través de sus delegaciones, puesto que alguna de ellas se encuentran dispersas en el Código de Comercio, así como en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, disposiciones legales que son aplicadas supletoriamente a la Ley Federal de Protección al Consumidor, aunque la Ley contempla en su sección tercera la manera de cómo se ha de llevar a cabo el procedimiento arbitral, también es verdad que no se señalan las reglas que se aplicarán.

El fundamento legal del juicio arbitral en amigable composición, lo encontramos en el artículo 119 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a la letra dice: " En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe 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. No habrá términos ni incidentes".

De lo anterior se desprende que en tipo de juicio, dan lugar, al libre arbitrio del juzgador, quien resuelve conforme a derecho y justicia el caso concreto; y el Estado limita sus posibilidades a determinado tipo de asuntos, porque no todos los casos le son

---

<sup>(29)</sup> Manterola Martínez, Alejandro. El Arbitraje en la Procuraduría Federal del Consumidor. Revista El Foro, No. 13, sexta época, Abril, Junio de 1978, Pág. 71

sometibles, los asuntos en donde se ventile alguna cuestión de orden o interés público, no podrán someterse al conocimiento de jueces privados. Así por ejemplo, en el caso de divorcio, el orden estatal no permite el arbitraje.

Todos los asuntos deberán estar libres de cualquier esfera de orden o de interés público para que las partes tengan una libre disposición de los derechos respectivos.

Algunos autores defienden a la amigable composición como: arreglo de un conflicto de intereses existente entre particulares de acuerdo con el leal saber y entender de amigables componedores designados por los interesados. También definen al amigable componedor como: La persona elegida por los interesados para la resolución de un conflicto de intereses, actual o potencial, de acuerdo con su leal saber y entender, es decir, sin más dictados que los de su conciencia y agregan, el amigable componedor no ejerce función jurisdiccional, porque al contrario del árbitro, no está llamado a aplicar el derecho, sino a decidir la cuestión que le ha sido sometida de acuerdo con lo que estime en conciencia, justo, dadas las circunstancias del caso concreto.

En resumen podemos determinar que las reglas del procedimiento arbitral en amigable composición, podrían ser las siguientes:

- A) La actora ( consumidora ) está de acuerdo en que la queja presentada se tome como demanda; al igual que la parte demandada ( proveedora ) está conforme en que el informe rendido se considere como contestación a la demanda, de existir éste; conviniendo además ambas partes en que se podrá oralmente en la audiencia de compromiso arbitral adicional la actora las prestaciones que

reclama, y la demanda referirse a aquellos hechos que desconocía o que omitió mencionar en su informe.

- B) Las partes están conformes en que deberán considerarse como medios de prueba las constancias que obren en los autos, y en cuanto a los documentos que obren en su poder se obligan a presentarlos en un término de tres días para que sean agregados al expediente; y para el caso de no hacerlo, perderán su derecho para exhibirlas con posterioridad.
- C) Las partes convienen en que la prueba confesional podrán ofrecerla y desahogarla en la audiencia de compromiso arbitral, sin que se requiera ninguna formalidad para ello.
- D) Las partes convienen en que dada la naturaleza de la reclamación se someten a un peritaje, esto significa que si dicho peritaje da un resultado favorable para alguna de las partes, el árbitro dictará su laudo en contra de la parte responsable.
- E) Las partes están conformes en renunciar a cualquier recurso que pudieran interponer en contra de los autos que se dicten en el curso del procedimiento, así como en contra del laudo que emite en amigable composición por la Procuraduría Federal del Consumidor.
- F) Todas las notificaciones que deban hacerse, las partes facultan al árbitro para que se practiquen por medio de lista que se fijará en un lugar visible de la propia delegación, mismas que surtirán sus efectos a partir del siguiente día al de su publicación; en relación a las notificaciones que deban hacerse en forma personal, se les practicará en el domicilio que para tal efecto señale.

Una vez que se fijaron las reglas del procedimiento, el secretario arbitral tomará el escrito inicial de queja, el informe como demanda y contestación respectiva, así como el peritaje respectivo; procediendo a dictar el laudo correspondiente.

Una vez que se fijaron las reglas que regirán el juicio arbitral a que se sometieron en estricto derecho, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a la letra señala:

En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que se fijarán las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

Una vez que las partes hacen saber que aceptan la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como los códigos antes citados, estando conformes en renunciar al término señalado por el artículo 617 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a lo establecido por el artículo 621 del mismo ordenamiento y a lo dispuesto por el artículo 1419 del Código de Comercio.

Podemos formular que las reglas del procedimiento arbitral en estricto derecho podrían ser las siguientes:

A) Si la consumidora (en adelante actora) está de acuerdo, la queja por ella presentada podrá ser tomada como demanda, y si la proveedora ( en adelante demandada ) está de acuerdo, el informe podrá ser como contestación.

En el supuesto de que a juicio del árbitro se considere que se requieren mayores elementos y las partes estén en aptitudes de aportarlos, lo harán en forma oral en la audiencia de compromiso arbitral, y en caso que no sea posible lo anterior se le concederán cinco días a la actora, con el objeto de que adicione su queja por escrito.

En caso que la actora no esté de acuerdo en que su queja sean tomada como demanda, se le concederán cinco días para que presente la misma por escrito y para el caso que no adicione su queja o no presente su demanda en el plazo señalado, se dará por concluido el arbitraje y se turnará el expediente al archivo general de la Procuraduría como asunto total y definitivamente como concluido, dejándose a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía y forma legal que mejor convenga a sus intereses.

B) Las partes están conformes que cuando la demandada no hubiera rendido su informe de Ley ante el área de conciliación, o no reúna los elementos necesarios a juicio del árbitro y se acepte la queja como demanda, tendrá cinco días para adicionarlo, o bien para contestar la demanda.

C) Las partes están conformes en que el escrito, en el cual la actora adicionará su queja, no requerirá de ninguna formalidad, sino únicamente que se determine con precisión lo que reclama de su contraria, haciendo mención en forma clara de los hechos

relacionados con ella, en la inteligencia de que, si falta algún dato podrán considerarse de las constancias del expediente para subsanar dicha omisión, obligándose la actora a exhibir copia del escrito al que se hizo mención, con el objeto que se le entregue a la demandada.

D) Están de acuerdo las partes en que cuando sea procedente señalar término para que la actora complemente por escrito su queja en el supuesto a que se refiere la regla primera, la demanda será emplazada personalmente con la adición a la queja para que formule su contestación correspondiente, en cuyo caso se señalará día y hora para que tenga lugar la audiencia de contestación de demanda, ofrecimiento y admisión de pruebas, y cuando se cuente con los elementos necesarios para tener como demanda la queja y al informe como su contestación, en la audiencia a que se refiere el inciso A), podrán ofrecer las pruebas que a su derecho convenga, admitiéndose en el mismo acto las que procedan y señalándose el día y hora para el desahogo, las partes formularán sus alegatos en 24 horas por escrito, al término de los cuales se citará a oír el laudo que corresponda.

E) Las partes convienen que en la audiencia referida en el inciso D), la demanda exhibirá su escrito de contestación a la queja del cual entregará una copia a la actora, en caso de que no comparezca, y por lo tanto no conteste la demanda o la contestación correspondiente, se tendrá como tal informe que se hubiere rendido con anterioridad de existir éste, y en caso contrario se presumirán confesados los hechos de la queja; asimismo, las partes están conformes que en el curso de dicha audiencia ofrecerán las pruebas que estimen convenientes en forma oral o por escrito, en la inteligencia de que si omiten hacerlo, se declara perdido su derecho para hacerlo con posterioridad; y toda vez que las

partes se han sometido al arbitraje de la Procuraduría, convienen que no son procedentes las excepciones de incompetencia, litispendencia y conexidad.

F) Las partes convienen en que podrán ofrecer como medio de prueba todos aquellos elementos que puedan llevar al juzgador al conocimiento de la verdad, sin ninguna formalidad para ello, con la única limitación de que no deberán ser contrarias a la moral ni al derecho, y deberán tener relación con el negocio planteado, facultando al árbitro para que dicte los acuerdos correspondientes para adicionarlas, cuando así lo estime necesario; no procederá término extraordinario de pruebas, pudiendo recibirse posteriormente sólo aquéllas que tengan el carácter de supervenientes. La prueba confesional se puede ofrecer y desahogar oralmente en la audiencia de compromiso arbitral, o bien en la fecha que se señale para tal efecto en cuyo caso las partes convienen en que deberán adjuntar el pliego de preguntas correspondientes y que en caso de no hacerlo así, se les desechará de plano dicha prueba, sin que proceda recurso alguno en contra del auto que así lo determine. Además convienen, que las preguntas serán formuladas libremente, sin ser necesario que contengan alguna formalidad, debiendo tener relación con el negocio sujeto al arbitraje. El árbitro queda facultado por las partes para calificar las preguntas, y para formular aquellas que juzgue pertinentes para el esclarecimiento de los hechos; Asimismo convienen las partes quien respondió a las preguntas tienen a su vez derecho para preguntar oralmente a quien se las formuló, renunciando a lo establecido en los artículos 1214, 1232 fracción I del Código de Comercio, así como que sin medir petición de parte interesada, se declara presuntivamente confesa a quien sin justa causa no comparezca a contestar las preguntas que contenga el pliego.



G) Convienen las partes en que podrán las pruebas testimonial de aquellas personas que tengan conocimiento de los hechos controvertidos y que puedan coadyuvar para el conocimiento de los mismos, renunciando a lo dispuesto por el artículo 1262, fracción VI, VII y IX del Código de Comercio, obligándose a presentarlas en el día y hora que para tal efecto se señale, cuando bajo protesta de decir verdad manifiesten que no pueden hacerlo, proporcionaran el domicilio en que deberán ser citadas por el árbitro, estando conformes en cuanto omitan presentarlas, o bien, de resultar inexacto, se declarará desierta dicha prueba a los testigos que propongan les formularán libremente las preguntas y respuestas orales que estimen necesarias, las cuales se asentarán en el acta correspondiente, con la única limitación de que deberán tener relación con el negocio planteado, renunciando para tal efecto a lo dispuesto por los artículos 1263 y 1264 del Código de Comercio, y por otro lado, facultan al árbitro para que califique y limite las preguntas y para formular aquellas que estime pertinentes.

H) Las partes están de acuerdo en que al ofrecer la prueba pericial acompañarán el pliego que contenga las preguntas que se formularan al perito o bien, lo redactarán en la propia audiencia, facultando al árbitro que lo adicione si lo estima necesario, obligándose ambas partes, atento al carácter colegiado de dicha prueba, a presentar a sus peritos quienes exhibirán y ratificarán su dictamen en un término de cinco días hábiles, que podrá ampliarse a criterio del árbitro, en caso que las partes no cumplan lo anterior, el árbitro designará perito único de los adscritos a esta Institución, si el perito de alguna de las partes omitiera rendir el dictamen dentro del término que para tal efecto se señaló, se les designará en rebeldía alguno de los adscritos a esta Institución; igual facultad tendrá para designar el tercero en discordia, de ser necesario.

I) Las partes convienen en que las notificaciones se les harán en forma personal y por lista que se fije en el área de arbitraje, de la Delegación correspondiente, tratándose de las personales y de no encontrarse el requerido, se les dejará con la persona que se encuentre en el acto de la diligencia, en caso de no haber ninguna persona se fijará en la puerta del inmueble, o se le dejará al vecino más cercano; convienen las partes en que las promociones relativas a este juicio arbitral deberán ser presentadas en la oficialía de partes del área de arbitraje, salvo la contestación a la demanda y el ofrecimiento de prueba que deberán hacerse directamente ante el secretario arbitral, estando conformes las partes en caso de no hacerlo así, se tendrán por no recibidas, aún habiéndose presentado en otras oficinas de la propia Institución.

J) Están conformes las partes en que al presentar documentos originales, ya sea al formular la demanda, al ofrecer pruebas, o en cualquier momento procesal, se deberá adjuntar fotocopia legible de los mismos, con el objeto de que se devuelvan los originales previo cotejo y certificación que se haga con las copias exhibidas para que éstas últimas se agreguen al expediente, y también si alguna de las partes dejare de comparecer a la hora señalada para la celebración de las audiencias que deberán tener verificativo en el curso del procedimiento, sólo tendrá derecho de intervenir en las actuaciones subsiguientes a su comparecencia, concluido el desahogo de las pruebas, las partes convienen en que se les conceda un término de veinticuatro horas, para que por escrito formulen sus alegatos y conclusiones; y las partes están conformes en que todas las consideraciones practicadas en este juicio deberán de ser tomadas en consideración como elementos de prueba al dictarse el laudo que corresponda.

K) Las partes convienen en que el único recurso admisible durante el procedimiento será el de revocación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que deberá interponerse por escrito, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del auto impugnado, y el cual será resuelto por el propio árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. Asimismo facultan las partes a la Procuraduría para que dicte el laudo en estricto derecho, conforme a las disposiciones aplicables de la Ley de la materia, y en su defecto, del Código Civil para el Distrito Federal, y para que lo emita en el momento en que las labores lo permitan, renunciando por lo tanto a lo dispuesto por el artículo 1390 del Código de Comercio y 87 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Aceptan las partes de conformidad que el laudo pronunciado por la Procuraduría Federal del Consumidor, no admitirá recurso alguno, la aclaración del mismo puede promoverse dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación.

L) Las partes facultan a la Procuraduría para que, una vez que se dicte el laudo arbitral y se les haya notificado, señale día y hora a efecto de que comparezcan a manifestar si se ha dado cumplimiento con lo expresamente ordenado en el mismo, estando conformes las partes en que de no asistir a dicha audiencia se les imponga los medios de apremio previstos por el artículo 25 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y en su caso, la sanción prevista por el artículo 125 de la propia Ley.

Realizado el compromiso arbitral, se señala el domicilio de ambas partes para oír y recibir notificaciones, quedando asentados en el acta, para constancia legal y finalmente el árbitro dictará su acuerdo teniendo al consumidor y proveedor por presentados, por

acreditadas y reconocidas sus personalidades, así como realizadas sus manifestaciones, por determinado el negocio que quedara sujeto al arbitraje, por fijadas las bases para la substanciación del juicio arbitral, en este mismo acuerdo se otorga al consumidor, hoy actor, para que en el término de cinco días presente su demanda, anexando los documentos base de la acción y copias de traslado, apercibida que para el caso de omisión, se terminará el arbitraje ordenándose el archivo definitivo o bien si el proveedor, hoy demandado, no contesta en tiempo, de igual forma si este se abstiene de cumplir con la contestación, se hará la acusación de rebeldía, firmándose la actuación.

Vencido el término señalado para la continuación de la demanda, que deberá de ser de cinco días, se dictará el acuerdo donde se tiene por presentada a la parte demandada, así como por interpuestas sus excepciones y defensas e inmediatamente se abre la dilación probatoria como ha quedado especificado en las bases que han de regir el procedimiento arbitral, por consecuencia las probanzas deberán estar debidamente relacionadas con todos y cada uno de los puntos.

De hecho para el ofrecimiento de las pruebas se otorgaran cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación del acuerdo.

Recibidas las pruebas, el árbitro dicta el acuerdo correspondiente, señalando que pruebas se aceptan y aquellas que se desechan por no tener relación con los hechos controvertidos, realizado lo anterior, se señala día y hora para el desahogo de las mismas, apercibiéndose a las partes que para el caso de no comparecer a la audiencia de que se

trate, se les tendrá por confesos de las posiciones que en su oportunidad se califiquen de legales.

Desahogadas toda las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, se acordara que al no existir probanza alguna pendiente para su desahogo y al existir pruebas documentales que se desahogan por su propia y especial naturaleza, se concede a las partes el término de veinticuatro horas para que formulen por escrito los alegatos y conclusiones.

Una vez ofrecidos los alegatos por el actor y el demandado, el árbitro acordará que se les tiene por presentados y se cita a los mismos para oír el laudo arbitral, que en su oportunidad dictará el funcionario de la delegación correspondiente de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El laudo deberá contar con los siguientes elementos de forma:

Número de expediente,

Nombre de las partes,

Fecha en que se dicta el Laudo Arbitral,

Resultado, es decir, señalándose la fecha en la que se sometió el negocio al arbitraje, el tipo de prestaciones reclamadas por las partes, los puntos de hecho en controversia, así como las documentales y demás pruebas que hayan ofrecido.

Se manifestará que la demandada ha contestado la demanda instaurada en su contra, así como de los hechos aducidos, por interpuesta sus excepciones y defensas.

Seguido el procedimiento en su trámite y recibidas las pruebas que en su oportunidad fueron debidamente preparadas y concluido que fue el periodo de alegatos se cita a las partes para oír el laudo que se pronuncia y se determina en los:

Considerandos. Esta Procuraduría Federal del Consumidor es competente para conocer y resolver.

El presente juicio arbitral que ha sido tramitado legalmente con base al compromiso arbitral establecido por las partes y sirviendo de apoyo legal en forma supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Código de Comercio así como el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

La relación jurídica entre las partes ha quedado plenamente acreditada por las manifestaciones formuladas y para ello se considera por el árbitro las posiciones articuladas, la testimonial, el desglose de los documentos exhibidos, es decir en este punto se dan las razones y fundamentos legales que se estimaron procedentes.

Y por último se dicta el punto importante para resolver, es decir que el laudo dictado contendrá el fallo correspondiente con claridad y precisión y de manera congruente, fijando las cantidades que se han de liquidar o que deban de cubrirse o en su caso la entrega de un bien mueble o inmueble.

Contra el laudo que pronuncie la Procuraduría, no se concede ningún recurso, sino la llamada aclaración, que no es un recurso y sólo implica el esclarecimiento o la

ampliación de alguno de los considerandos o de los puntos resolutivos pero no la modificación del sentido del laudo.

Al igual que el convenio conciliatorio, constituye un documento ejecutivo y un supuesto de la vía de apremio, en el que el interesado podrá acudir a cualquiera de estas dos formas para lograr la ejecución ante los tribunales competentes, tal y como lo señala el artículo 110 párrafo primero de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

#### **b) CUANDO LAS PARTES NO SE SOMETEN AL ARBITRAJE**

Este supuesto se contempla cuando ambas partes comparecen y no llegan a un arreglo conciliatorio sin existir consenso entre las mismas para someterse al arbitraje de la Procuraduría, dándose en la práctica que se inicia el procedimiento por infracciones a la Ley que establece el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Es necesario señalar dentro del acuerdo que recae a la actuación, que se concluye la etapa conciliatoria antes de establecer que se da inicio al procedimiento por infracciones a la Ley, y necesariamente deberá exhortarse a las partes al arbitraje de la Procuraduría.

Conforme al párrafo segundo del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes; sin embargo, en la práctica sucede que únicamente se dejan a salvo los derechos del consumidor, toda vez, que al proveedor se le inicia el procedimiento por infracciones a la Ley. Hecho lo anterior, se turnará el expediente al área de resoluciones administrativas de la delegación en que se actúa.

El procedimiento conciliatorio puede terminar tanto si las partes llegan a un convenio conciliatorio aprobado por la Procuraduría en los términos previstos en los artículos 110 y 115 párrafo segundo, cuanto si las partes manifiestan su voluntad de no celebrar ningún acuerdo conciliatorio que es el supuesto contemplado en el artículo 116 de la Ley de la materia. En esta hipótesis el conciliador deberá invitar a las partes a que sometan sus diferencias al arbitraje, pero para el caso de que no estén de acuerdo en someter sus diferencias al mismo, se deberá dictar una resolución en la que se ponga fin al procedimiento conciliatorio y deje " a salvo los derechos de las partes ," las cuales podrán demandarlos ante las autoridades judiciales competentes.

## **F) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**

Resolución Administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdadera resolución administrativa. Fundamentación y motivación de sus determinaciones en ella debe estar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión del asunto concreto que se trata, y que encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

En términos del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que a la letra dice: "Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta Ley, la Procuraduría al notificar 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.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias. Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes.

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.”

Con base en lo anterior y con las pruebas y alegatos que ofrezca el presunto infractor, la Procuraduría emitirá la Resolución Administrativa, la cual deberá precisar los hechos y las circunstancias que la motivaron así como los preceptos y ordenamientos legales en los cuales se funda, puesto que estos parámetros debe de contemplar la autoridad emisora y de cumplir con la garantía de legalidad que establece y especifica el artículo 16 Constitucional, en lo que se refiere a la fundamentación y motivación de estas determinaciones debiéndose citar los preceptos legales que sirven de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión del asunto en concreto

#### **n) OFRECIMIENTO Y ADMISION DE PRUEBAS**

En el vocabulario jurídico dirigido por Capitán, prueba se define como “Demostración de la existencia de un hecho material o de un acto jurídico en las formas admitidas por la Ley”, o bien, “ El medio empleado para hacer la prueba” <sup>130</sup>

<sup>130</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba Ob. cit., Pág. 729.



No obstante en el caso de que el proveedor que se estima como posible infractor, no comparezca en la última diligencia conciliatoria, deberá ser notificado de los hechos motivo del procedimiento, o sea, la supuesta infracción a la Ley que sea inferido de las actuaciones del expediente y en la misma notificación deberá hacersele saber que tiene un término de diez días hábiles para ofrecer las pruebas que estime conducentes y manifestar lo que a su derecho corresponda.

La etapa probatoria tiene como objetivo que los presuntos infractores aporten los medios de prueba necesarios para intentar acreditar las defensas aludidas dentro del procedimiento administrativo y desvirtuar la presunta violación a disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual en su artículo 138 contempla algunas situaciones aplicables a esta etapa en materia de pruebas para el ofrecimiento, admisión y desahogo de las mismas, por lo que ante tal situación se hará uso como apoyo en esta etapa probatoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en todo momento se aplicará de manera supletoria a la Ley de la Materia.

Un concepto que debemos manejar en esta etapa, es la carga de la prueba, entendida ésta como el gravamen que recae sobre el presunto infractor de facilitar el material probatorio necesario para que se dicte la resolución administrativa.

El cómputo de diez hábiles para ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho corresponda, se entiende como el plazo que comprende, del día en que comience el término de diez días hábiles, y el día en que concluye.

En este plazo son días inhábiles los sábados, domingos, días festivos y los días en que no actúe la Autoridad.

Una vez concluido el término de diez días hábiles, el encargado de diligenciar este procedimiento deberá cerciorarse indubitadamente, si en la unidad de recepción de documentos se presentó o no escrito de ofrecimiento de pruebas, para lo cual observara las siguientes particularidades:

- a) Que en el escrito conste el sello de oficialía de partes, la fecha y hora en que se presento, a fin de conocer si dentro del término computado fueron presentadas las pruebas para que de ser así, se continúe con el trámite. Para el caso de haberse presentado extemporáneamente, con fundamento en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles se tendrá por perdido el derecho del presunto infractor, desechando las pruebas ofrecidas y procediéndose a resolver con los elementos de convicción de que disponga la Procuraduría.
- b) Cerciorarse de que el promovente del documento tenga acredita su personalidad en autos o la este acreditando al momento de la presentación del mismo y que le propio documento se encuentre firmado. Cuando quien promueve lo hace a nombre de otra persona física se esta a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la acreditación puede ser mediante carta poder firmada ante dos testigos. En cuanto a la regla para acreditar la representación de personas morales, se constriñe exclusivamente a la exhibición del poder notarial.

c) Deberá tener especial cuidado en hacer mención, respecto al número de hojas que constituyan el documento original, señalar y describir con el número de anexos que se reciben y establecer si corresponden a originales o son copias simples.

Conforme al artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles en su primera parte señala : "El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, siempre que estén reconocidas por la Ley."

Estableciendo al efecto el artículo 93 del propio Código, los medios de prueba que reconoce la Ley ;

I La confesión;

II Los documentos públicos;

III Los documentos privados;

VI Los dictámenes periciales;

V El reconocimiento o inspección judicial;

VI Los testigos;

VII Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y

VIII Las presunciones.

Ahora bien, conforme al artículo 137 del la Ley Federal de Protección al Consumidor, se podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesional.

La admisión de pruebas es un acto de autoridad, para hacer admitidas las pruebas que hubiere ofrecido el presunto infractor. La calificación de pertinencia, la hará la autoridad, entendiéndose a esta como la relación existente entre los hechos discutidos y discutibles con el objeto de la prueba.

En lo correspondiente a este rubro de admisión de pruebas, se puede deducir que la Procuraduría con el objeto de hacer el procedimiento administrativo un trámite pronto y expedito, al presunto infractor le son admitidas las pruebas documentales, públicas y privadas, así como presuncionales y en relación a las probanzas como confesional, inspección judicial, testimonial y pericial, éstas se desechan por no ser idóneas o pertinentes para acreditar las defensas planteadas por el presunto infractor en la substanciación del procedimiento, o bien por considerar que de admitirse y desahogarse no se desvirtuará la infracción que hubiere cometido el infractor.

Por lo que corresponde a la prueba pericial, el artículo 107 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, indica que cada una de las partes puede proponer un perito, a los que releva de la obligación de presentarse a manifestar su aceptación del cargo y, por lo que requiere solo la ratificación de su dictamen, asimismo prevé que en caso de que los dictámenes sean discrepantes, la Procuraduría designará un perito tercero en discordia. Para el ofrecimiento, admisión y valoración de esta prueba, servirán de apoyo las disposiciones de los artículos 143 al 160 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En lo que concierne a las presunciones, son legales y humanas, entendidas las primeras como la consecuencia que da la Ley y las segundas se deducen por la autoridad de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido.

Las pruebas que esencialmente son admitidas al presunto infractor, como se ha dicho, son las documentales y las presuncionales. Por lo que corresponde a las documentales, se suele afirmar que se desahogan por su propia y especial naturaleza entendiéndose esto que no requieren de un acto posterior, por que simplemente ya obran en el expediente y ya no hay nada que hacer para desahogar dicha prueba. En cuanto a las presuncionales en su doble aspecto, por no ser probanzas que requieran de un acto posterior, se tendrán por desahogadas desde el momento en que se admita el acuerdo correspondiente de admisión de pruebas.

Por lo que respecta a la prueba pericial el artículo 107 de la Ley de la materia contempla el desahogo de la misma, y en relación a las pruebas confesional, reconocimiento o inspección judicial, testimonial y en general todos aquellos elementos aportados por la ciencia, por ser probanzas que excepcionalmente son admitidas, requieren para su desahogo un acto posterior, por lo que abra de remitirse a lo previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles en su Título Cuarto, que emite las reglas generales para el desahogo de las pruebas.

## b) ALEGATOS

"En una acepción general, significa el acto generalmente realizado por escrito, mediante el cual el abogado de una parte expone las razones de hecho y de derecho, en defensa de los intereses jurídicos de su patrocinado en un proceso civil o criminal."<sup>(31)</sup>

Los alegatos son las argumentaciones que formulan las partes, una realizada y concluida la fase de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, con el fin de exponer los argumentos al dictaminador de que las pruebas ofrecidas así como sus fundamentos legales esgrimidos, corresponden al sustento de acreditar las defensas aludidas en el procedimiento administrativo y tratar de desvirtuar que su conducta no es violatoria de la Ley Federal de Protección al Consumidor, advirtiendo que la formulación de los alegatos constituye un derecho procesal, previsto por la Ley, sobre los cuales deberá recaer el acuerdo correspondiente en el que se exprese de haberlos formulado que se tienen por hechos y para el supuesto de la no formulación de los mismos, se tendrá por perdido ese derecho y se cita para dictar la resolución administrativa.

Es importante destacar que a los presentes lineamientos se integrará un apéndice de formatos, susceptibles de ser perfectibles, tendientes a apoyar la labor de los responsables del procedimiento por infracciones a la Ley y con el fin de lograr hacerlo eficaz y así dar respuesta a las reclamaciones de la población consumidora, en cada una de las Delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

---

<sup>(31)</sup> Enciclopedia Jurídica Omega, Ob. cit., Pág. 729.

### **c) EMISION DE LA RESOLUCIÓN**

Una vez agotadas las etapas que enmarcan al procedimiento que se estudia, se llega a la etapa final que consiste en el pronunciamiento de la resolución administrativa, en la cual la Procuraduría determinará si se cometió o no la infracción legal.

Ahora bien, como es esta fase resolutoria del procedimiento, cuando adquieren plena relevancia los conceptos de infracción y de sanción en la esfera administrativa, es necesario precisarlos de manera sencilla.

De esta manera puede decirse que por infracción debe entenderse la conducta de una persona que viola una disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe; en tanto por sanción puede decirse que constituye la consecuencia de la infracción y que es la medida que adopta la Ley para tratar de evitar que se continúe con esas conductas. Las sanciones que prevé la Ley Federal de Protección al Consumidor, son: multa, clausura y arresto administrativo.

Precisado lo anterior, se hará alusión a la resolución administrativa desde dos aspectos: su estructura formal y los requisitos internos o substanciales que debe cumplir.

Desde el punto de vista formal, toda resolución administrativa debe de cumplir con los siguientes elementos:



**Datos de identificación.-** El lugar, la fecha, la mención de la dependencia donde se emite la resolución, nombre del consumidor y del proveedor así como el tipo de procedimiento que se culmina.

**Narración.-** La exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, hasta que el expediente se puso en esta de resolución.

**Motivación y Fundamentación.-** El artículo 16 Constitucional impone a todas las autoridades el deber de motivar y fundar sus actos, cuando afecten de alguna manera el interés jurídico de los particulares. De manera concreta puede decirse que a través debe exponer la autoridad los artículos de la Ley que en derecho justifiquen el acto de molestia; y la motivación, debe manifestar las razones de los hechos conforme a las cuales consideró aplicables al caso el dispositivo o dispositivos legales que hubiera invocado.

**Resolución.-** Esta parte es la que condensa la decisión de la autoridad administrativa en el caso concreto.

**Autorización.-** La resolución debe ser firmada por el funcionario competente, en términos de dispuesto tanto por el reglamento como del estatuto orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Desde el punto de vista de los requisitos internos o sustanciales, la resolución administrativa debe cumplir con dos elementos de fondo a saber: La fundamentación y

motivación de la infracción legal cometida y también, la individualización de la sanción administrativa que en su caso debe imponerse al infractor.

Por principio, la resolución debe cumplir con el requisito de que necesariamente debe emitirse por el órgano administrativo que sea competente. Por otra parte, por lo que corresponde a la motivación y fundamentación del ilícito administrativo. En términos generales, debe realizarse una síntesis tanto de la reclamación que formuló el consumidor como del informe y demás escritos en que el presunto infractor hubiera esgrimido sus defensas. En seguida deberá de terminarse la existencia de la vinculación jurídica entre los interesados y a continuación el resolutor debe formular un silogismo, cuya premisa mayor es la norma jurídica aplicable, la premisa menor, los hechos motivo del procedimiento, vistos a través de las pruebas aportadas por las partes para llegar a la conclusión, que es la aplicación de la norma al caso concreto, estableciéndose de manera precisa si existió o no violación a algún dispositivo legal.

Es importante señalar que, para tener por comprobada la infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 131 de la misma, cuyas cuatro fracciones pueden resumirse en la indicación de que una infracción a la Ley solo puede estimarse demostrada, tomando en cuenta exclusivamente los datos y probanzas que obren en el expediente, toda vez que lo que no está en él no existe jurídicamente, con la salvedad de que la procuraduría tiene la actitud de solicitar a las partes la aportación de pruebas con la finalidad de acreditar la existencia de violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en términos de los artículos 123 y 124 de la Ley de la Materia.

Es importante denotar que en la valoración del material probatorio que obra en el expediente respectivo, deben de tomarse en cuenta los criterios de valuación probatoria que se especifican en el Capítulo IX del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley Federal de Protección al Consumidor, toda vez que esta último ordenamiento es omiso a este respecto.

Por lo que se refiere a la individualización de la sanción administrativa, si del análisis del expediente, resulta que el proveedor a cometido infracción a algún precepto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el paso siguiente será aplicar la sanción administrativa correspondiente. A este respecto y en atención a que en los artículos 126, 127, 128 y 129 de la misma Ley en mención, se sancionan las infracciones a dentro de los márgenes mínimos y máximos, es necesario justificar la sanción respectiva tomándose en cuenta los criterios para individualizar sanciones, que están determinados en el artículo 132 de la Ley de la Materia, el cual precisa los criterios que la Procuraduría debe de seguir para motivar sanciones, en cinco fracciones que deben ser deducidos, fundamentalmente con base en los datos, pruebas y demás constancias que obren en el expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 131 del mismo cuerpo legal. Y como finalidad práctica en el presente trabajo, a continuación se examinan brevemente cada una de las fracciones del citado artículo 132:

- La condición económica del infractor.- Se refiere a la situación patrimonial en que se encuentra cada proveedor, y deberá determinarse, atendiéndose tanto a las actas levantadas por la autoridad, como a los informes y documentos que hubiera aportado el proveedor; este requisito debe deducirse entonces de las constancias

del expediente, puesto que sería sumamente gravoso realizar una investigación para esta finalidad.

- El carácter intencional de la infracción.- Respecto a este lineamiento la Procuraduría debe considerar si el ilícito administrativo se cometió de manera intencional o si existen atenuantes.
- Si se trata de reincidencia.- La reincidencia esta definida en el artículo 130 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y como este numeral precisa, se verifica por el hecho de que un determinado proveedor en dos o más violaciones a un mismo dispositivo legal, en el término de un año. Debiéndose hacerse hincapié, en que la primera infracción solamente queda debidamente comprobada cuando la resolución administrativa que la especifique hubiera quedado firme. Ahora bien, la reincidencia como criterio que debe tomarse en cuenta la individualizarse la sanción administrativa, solamente constituye una circunstancia agravante que debe tomarse en cuenta en el momento en que se aplica la sanción por una nueva infracción, por el comportamiento ilegal reiterado del infractor, dentro de los márgenes de los preceptos aplicables.
- La gravedad de la infracción.- La gravedad quiere decir la importancia por tanto este requisito deberá motivarse tomándose en cuenta las constancias del expediente respectivo, y deberá ser evaluado en la medida que el comportamiento del infractor pudiera proliferar implicando que se continuarán vulnerando las disposiciones de orden público e interés social contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la inteligencia de que tratándose de sanciones de clausura temporal, deberá indicarse las razones por las cuales el caso concreto es particularmente grave.

- El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.- Respecto a este elemento para individualizar la sanción, es importante tomar en cuenta el monto del numerario que reclaman los consumidores y que indican en su escrito de reclamación, toda vez que este monto trasluce aproximadamente el perjuicio económico que les ocasiona el proveedor incumplido. Aunque en términos generales el perjuicio es la afectación de derechos del consumidor.

Es importante resaltar que en el procedimiento por infracciones a la Ley puede tener una extinción anticipada, mediante actividades que provienen de las partes interesadas, las cuales pueden ser:

- Convenio entre las partes.- No es inusitado que en ocasiones, ya estando en curso el procedimiento por infracciones a la Ley, el proveedor solicita a la Procuraduría la comparecencia del consumidor buscando concretar un convenio que solucione la reclamación. En este supuesto, el servidor público del conocimiento debe citar a las partes involucradas y de lograrse la conciliación pretendida, mediante la concertación de un convenio, que una vez aprobado tendrá la calidad que le atribuye el artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es indudable que debe darse conclusión al procedimiento sin emitirse la resolución administrativa. Lo anterior en virtud de que se cumple uno de los objetivos que precisa el artículo 1º de la misma Ley, es decir, procurar la seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Pero es necesario puntualizar, que si el cumplimiento del convenio celebrado fuera a futuro y esté no se cumpliera, deberá continuarse

el procedimiento por infracciones a la Ley y pronunciarse la resolución administrativa que corresponde.

- El desistimiento de la reclamación.- Desistirse es un acto jurídico unilateral que implica la renuncia del quejoso a la pretensión que hizo valer en la reclamación y en consecuencia impide la conclusión normal del procedimiento en el artículo 123 de la Ley de la Materia. Será necesario que el funcionario actuante lo corrobore por los medios a su alcance y de darse esto, dar por terminado el procedimiento. Esto es consecuencia de lo previsto en el artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor, toda vez que el desistimiento debidamente comprobado, por implicar normalmente la existencia de una conciliación entre las partes, permite a la Procuraduría abstenerse de emitir la resolución administrativa, en razón de que han quedado protegidos los intereses del consumidor mediante un acuerdo conciliatorio ya cumplido y por ende, se salvaguarda la equidad en relaciones de consumo, al no aplicarse una posible sanción al proveedor que ha resuelto la reclamación que se le planteo.

## **CAPITULO IV**

### **LOS ARTICULOS 116 Y 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR COMO PRECEPTOS CONTRADICTORIOS**

#### **A) ANALISIS DEL ARTICULO 116 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

Conforme al capitulado de nuestro trabajo, ahora toca el turno, entrar al análisis de los artículos 116 y 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En cuanto al artículo 116 en lo que respecta a su primer párrafo, en el capítulo anterior, se hizo un estudio de los procedimientos que se contemplan en este precepto, es decir, el procedimiento conciliatorio y el procedimiento arbitral, estableciendo los criterios y lineamientos para la substanciación de dichos procedimientos, queriendo remarcar conforme al artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía, para llevar una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. En sentido estricto todos los árbitros incluida la Procuraduría Federal del Consumidor, deben ser independientes y actuar con imparcialidad, pues esta es una condición esencial para que puedan ejercer la función de juzgar.

Por otro lado, para fungir como árbitro en los conflictos entre proveedores y consumidores no es requisito indispensable que el árbitro se encuentre oficialmente

reconocido, pues para actuar como tal debe ser suficiente la existencia de un acuerdo entre las partes en el que sometan sus diferencias al arbitraje. Por tanto pasaremos a realizar una crítica personal sobre estas dos figuras procedimentales.

Por lo que respecta al procedimiento conciliatorio, tiene como finalidad la celebración de pláticas entre las partes donde el conciliador exhorta a las mismas para que procuren llegar a un posible arreglo, sucediendo en la práctica que mediante este tipo de comparecencias un gran número de asuntos se han resuelto en forma conciliatoria, importando en la mayoría de los casos que el quejoso salga beneficiado; sin embargo, en la práctica también se dan casos en el que el proveedor no concilia en la audiencia la pretensión planteada y lo que no logra dentro de la etapa de conciliación, muy difícil será que se logre arreglo alguno a través del procedimiento administrativo, el cual se limitará únicamente a imponer una sanción económica a la parte proveedora, por ello la conciliación es de suma importancia, siendo el conciliador una pieza esencial para llevar en buen camino cada asunto.

Por otro lado, a nuestro parecer el procedimiento conciliatorio, requiere ser modificado ya que en su aplicación práctica difiere del espíritu de la Ley, toda vez que el artículo 111, establece 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, sucediendo que en esa primera audiencia se le requiere al proveedor la rendición de un informe, notificándole para ello mediante el formato correspondiente, apercibiéndole con una multa para el caso de no comparecer y de no exhibir el mismo, luego entonces, no es propiamente una audiencia de conciliación como lo marca la propia Ley, ya que tampoco



el consumidor es notificado ni apercibido para comparecer; en la práctica al consumidor se le dice que deberá comparecer a la rendición de informe del proveedor, para que de ser posible, se adelante una posible solución conciliatoria a su problema, la cual es una actitud sana, pero sin apego a estricto derecho.

Por lo que respecta al procedimiento arbitral, es importante hacer mención que originalmente el arbitraje ha sido una de las primeras formas para dar solución a los conflictos en forma pacífica y voluntaria, esta figura va tomando nuevas modalidades para darle un debido cumplimiento e invocando en todo caso por las partes una sanción y protección a la leyes en caso de incumplimiento de los interesados.

En el arbitraje existen dos formas distintas como se ha mencionado anteriormente para resolver un conflicto:

El arbitraje de derecho y también llamado " de estricto derecho" y el arbitraje de equidad o amigable composición.

En el artículo 119 de la Ley Federal de Protección al Consumidor la no sujeción a las reglas legales no se limita al laudo arbitral, como ocurre naturalmente, sino que parece extenderse al procedimiento y se indica, como único límite a las facultades del árbitro de equidad, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento.

En nuestra opinión, no parece muy adecuada esta extensión de la equidad al procedimiento, pues por razones de seguridad jurídica es necesario que las partes conozcan

de antemano como se va a desarrollar dicho procedimiento. El respeto a las formalidades esenciales del procedimiento no se puede obtener cuando las partes desconocen cómo se va a iniciar y a desarrollar el procedimiento, cuales son las oportunidades procesales con que van a contar, etcétera.

Un arbitraje sin procedimiento previo o dejado a la conciencia y buena fe guardada del árbitro sería, por sí solo, violatorio precisamente de las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, precepto al que no puede sustraerse el árbitro de equidad, pues es evidente que los derechos otorgados por la Constitución no son renunciables, por tanto, consideramos que es recomendable que en el acuerdo arbitral que las partes celebren, se estipulen reglas claras, con base en las cuales se deba iniciar o desarrollar el procedimiento, en las que se respeten definitivamente las formalidades esenciales de éste.

Por lo que se refiere al laudo dictado en el procedimiento arbitral, tanto de estricto derecho como de amigable composición, se puede decir que es la sentencia o fallo que pronuncian los árbitros, en los asuntos sometidos a su conocimiento y que tiene fuerza ejecutiva legal, al derivar la obligación de un compromiso formal entre las partes, de someterse a la decisión de los jueces por ellos designados. El laudo por tanto se encuentra dentro de la Institución para resolver los conflictos entre particulares.

Podemos decir que los laudos que emite la Procuraduría, les otorga autoridad de cosa juzgada, es decir, les reconoce la firmeza que corresponde a la sentencia judicial, cuando ya no puede ser combatida por los medios de impugnación ni su contenido puede

ser discutido en un proceso posterior, siendo la calidad de cosa juzgada la mayor firmeza judicial que se puede conferir.

En lo que respecta al segundo párrafo del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es de decirse, que en caso de que las partes no estén de acuerdo en someter sus diferencias al arbitraje, el conciliador debe dictar una resolución en la que ponga fin al procedimiento conciliatorio y deje "a salvo los derechos de ambas partes", las cuales podrán demandarlos ante las autoridades competentes.

Así entonces iniciaremos diciendo que resolución, es el acto de autoridad que define o da certeza a una situación legal o administrativa, por lo que, la resolución que emita el conciliador, definirá y dará certeza al conjunto de actos realizados por las partes, conforme a las normas establecidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, teniendo dichos actos unidad entre sí y una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver un a controversia preestablecida.

En la propia resolución, el conciliador actuante no solo dará fin al procedimiento conciliatorio, sino que también deberá dejar "a salvo los derechos de las partes", pero que significa jurídicamente esta figura de derechos de las partes:

Desde el punto de vista del trabajo que se realiza, derechos de las partes, es decir, del consumidor y proveedor, tenemos que enfocarlos como reclamos justificados, como ventajas o beneficios normativos conferidos a un individuo o a una clase de individuos. En

este sentido, "derechos", designa una permisión otorgada a alguien o algunos para hacer o omitir cierta conducta, con la garantía de la protección judicial.

Así pues, son el conjunto de las facultades otorgadas y reconocidas por las normas del derecho objetivo.

El consumidor reclamará su derecho como destinatario final de algún bien, producto o servicio y el proveedor defenderá su derecho como oferedor, distribuidor, vendedor, de bienes, productos y prestador de servicios que habitual y periódicamente lleva cabo.

Una vez establecida la idea de "derechos de las partes", pasaremos a analizar que se entiende por dejarlos a salvo.

Al no existir una definición jurídica del vocablo "a salvo", consideramos que se equiparará a lo que jurídicamente se puede entender como extinguir, que se puede definir como "la desaparición de los efectos de la relación jurídica o de un derecho"<sup>(12)</sup>

Así, el Congreso de la Unión al momento de promulgar la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor el 24 de diciembre de 1992, en el artículo 116 fracción segunda, su intención fue establecer, para el caso de que no se dé una conciliación entre las partes y no se quieran someter al arbitraje, la Procuraduría deberá extinguir (dejar a salvo) sus

<sup>12</sup> De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, décima tercera edición, Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 264

derechos ante ella misma, es decir, desaparecer los efectos de una relación jurídica o de un derecho, de los que ha tenido conocimiento, a través de la queja planteada y de las audiencias de conciliación llevadas a cabo.

Según el maestro Serra Rojas, el acto administrativo, se define como " Es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento, y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>(33)</sup>

Así entonces, la extinción de los actos administrativos hacen alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe de producir, es decir a la realización de su objeto. En principio todo acto administrativo se cumple voluntariamente por la administración pública, como los particulares interesados y en algunos casos por los terceros.

El acto administrativo se extingue por diversos medios cuando se elimina de la vida jurídica, por la Administración Pública y por determinación judicial, por circunstancias legales no considerados ni advertidas en el momento que se expidió o por razones posteriores de oportunidades, mérito o conveniencia. Así las cosas, una queja planteada

---

<sup>(33)</sup> Serra Rojas Andrés. Ob. cit., Pág. 325

ante la Procuraduría Federal del Consumidor podrá extinguirse por circunstancias legales, que pudieran ser, la no conciliación entre las partes y la no sujeción al arbitraje.

## **B) ANALISIS DEL ARTICULO 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.**

Este artículo regula el procedimiento que debe seguir la Procuraduría Federal del Consumidor antes de poder imponer una sanción a quien se pruebe haber incurrido en una infracción a la Ley. Como primer análisis diremos que el vocablo sanción, puede entenderse como el castigo que impone la autoridad administrativa, en este caso la Procuraduría Federal del Consumidor, a los infractores de la Ley de la materia. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico.

El daño que se causa por la infracción, a la administración, a los individuos o al interés general tutelados por la Ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Si siguiendo con el estudio de éste precepto, diremos que tiene como finalidad esencial otorgar la garantía de audiencia a la persona que pueda ser afectada por la imposición de la sanción.

La garantía de audiencia entra dentro de la garantía de seguridad jurídica que otorga el artículo 14 de la Constitucional, así entonces es la garantía dada al individuo de que su

persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse le serán asegurados por la sociedad, dicho en otras palabras la seguridad jurídica es la certeza que tiene el presunto infractor de que su situación jurídica no será modificada más que por el procedimiento establecido previamente en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Este procedimiento sancionador puede derivarse tanto de una reclamación formulada por un consumidor, en la que no se haya obtenido un convenio conciliatorio, cuando se presenta una denuncia, según los artículos 97 y 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La primera condición que debe de satisfacer el procedimiento consiste en la notificación al presunto infractor por parte de la Procuraduría de los hechos motivo del procedimiento, es decir, de la supuesta infracción a la Ley, para que tenga una oportunidad razonable. Esta notificación deberá ser personal, de acuerdo al artículo 104 fracción I de la Ley de la materia.

En la propia notificación se debe hacer saber al presunto infractor que tiene un plazo de diez días hábiles para ofrecer pruebas pertinentes y hacer las manifestaciones que a su derecho convenga. Aunque el párrafo primero del artículo 123 confiere este plazo para rendir pruebas, es claro que para que el probable infractor pueda aportar dichas pruebas es indispensable que la autoridad primero resuelva sobre su admisión, como lo señala el párrafo segundo del propio artículo 123. Una vez que la Procuraduría admita las pruebas,

consideramos que deberá señalar al oferente el término o el plazo dentro del cual tendrá que practicarlos.

En consecuencia, la segunda condición que debe de cumplir el procedimiento por infracciones a la Ley, consiste en otorgar al probable infractor una oportunidad razonable para ofrecer y aportar las pruebas pertinentes, las cuales deberán ser valoradas conforme a derecho por la autoridad en su resolución.

La tercera condición que debe de satisfacer este procedimiento es la que establece el tercer párrafo del artículo 123, y consiste en que la Procuraduría otorgue al probable infractor un plazo de dos días hábiles para que formule sus alegatos, por último la Procuraduría debe emitir dentro de los quince días siguientes, su resolución administrativa, en la que determinará si se cometió o no la infracción y, por consiguiente, si impone o no alguna sanción administrativa. Esta resolución administrativa debe estar debidamente fundada y motivada conforme a lo que dispone el artículo 16 Constitucional y con base en los criterios que señala la propia Ley, particularmente en su artículos 131 y 132.

En base a lo anteriormente expuesto, estimamos que la admisión de las pruebas en un acto de la autoridad que deberá llevar a cabo el responsable del procedimiento por infracciones a la Ley y para ser admitidas las pruebas que hubiere ofrecido el proveedor, deberá considerarse esencialmente que las pruebas sean pertinentes e idóneas.



La calificación de pertinencia e idoneidad desde luego lo hace la autoridad entendiéndose por pertinencia la relación existente entre los hechos discutidos y discutibles con el objeto de la prueba y por idoneidad su actitud para probar esos hechos.

El procedimiento administrativo por infracciones a la Ley, no es tan complejo como lo sería un proceso de orden judicial, por ello es que normalmente a los proveedores le son admitidas las pruebas documentales, presuncionales y ocasionalmente las periciales y en relación a las subsecuentes probanzas que contempla el artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles, como válidas, como son las confesionales, el reconocimiento o inspección judicial, testimoniales, reiteradamente se desechan por no ser idóneas o pertinentes para acreditar la defensa planteada por el presunto infractor, se llegan a ofrecer para retardar el procedimiento.

Por otra parte, por lo que se refiere a los alegatos, podemos decir, que estos se entienden como el reconocimiento o serie de ellos, con que el presunto infractor pretende convencer a la Autoridad Administrativa, de las peticiones sobre las que esta llamada a decidir, en otras palabras es la exposición escrita de los argumentos del proveedor sobre el fundamento de su petición, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la resolución.

De esta manera corresponde al presunto infractor el acreditar las defensas aludidas en el procedimiento administrativo y tratar de desvirtuar que sus conductas no son violatorias de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Una vez agotadas las tres primeras etapas señaladas en el artículo 123 en examen se llega a la etapa que consiste en el pronunciamiento de la resolución, adquiriendo relevancia los conceptos de infracción y de sanción, en la esfera administrativa, de acuerdo a Luis Ribó Durán "Infracción administrativa es la figura jurídica que describe los actos u omisiones de los administrados y que conllevan una contravención de alguna disposición administrativa y para la cual esta prevista una determinada sanción."<sup>(34)</sup>

En base a lo anterior, podemos decir que el proveedor o presunto infractor al cometer actos u omisiones antes y durante el procedimiento administrativo que contravienen disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, infringe tal Ley, por lo que deberá ser sancionado por ello.

En tanto que por sanción puede decirse que constituye la consecuencia desagradable para una persona por no ajustarse a lo preceptuado por una Ley administrativa y por ello tiene a sí mismo un fin preventivo o intimidatorio que pretende disuadir de la comisión de futuras infracciones, tanto al sancionado, como al resto de la comunidad de proveedores de bienes y servicios. La Procuraduría Federal del Consumidor, esta facultada para el desempeño de sus funciones de promover y proteger los derechos del consumidor, así como de aplicar las medidas de apremio y sanciones a los proveedores de bienes y servicios, que cuando por sus conductas se infiera violación a la Ley; además consideramos de que es un elemento que influye para que el proveedor concilie y no deje que los expedientes se tengan que canalizar al procedimiento por infracciones a la Ley.

---

<sup>(34)</sup> *Ibidem.*, Pág. 491

### **C) ASPECTOS CONTRADICTORIOS EN LA APLICACION DE LOS ARTICULOS 116 Y 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

El primer aspecto contradictorio que podemos encontrar entre los dos preceptos legales, es el hecho de que si bien es cierto que tanto el procedimiento conciliatorio, como el procedimiento por infracciones a la Ley tiene su propia secuela procedimental, también es verdad, desde nuestro punto de vista que falta un enlace entre ambos procedimientos; cuando en la última audiencia de conciliación comparecen las partes interesadas y no llegan a un arreglo conciliatorio, no quieren someter el conflicto al arbitraje. En tal virtud para que esté enlace se efectúe es necesario que la Procuraduría analice debidamente las actuaciones que obran en el expediente y deduzca si el proveedor incurrió en una posible trasgresión legal y de ser así ordene la apertura del procedimiento por infracciones a la Ley, en la manera y términos que establece el artículo 123 de la Ley. Para tal efecto, a contrario de lo que sucede en la práctica consideraremos que el mismo acuerdo en que se de por concluida la etapa conciliatoria el conciliador actuante deberá ordenar que las constancias del expediente sean turnadas al área de resoluciones administrativas para que puedan ser valoradas y calificadas, si de dicha valoración y calificación se desprende la existencia de hechos, actos u omisiones que puedan estimarse violatorias a la legislación de la materia, dicha área deberá notificar al presunto infractor la apertura del procedimiento por infracciones a la Ley, conforme al artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Para el caso de que el proveedor no comparezca en la última diligencia conciliatoria, no obstante de encontrarse debidamente notificado, se hará efectivo el apercibimiento con el cual fue citado, pero de cualquier modo como ha quedado

mencionado el conciliador deberá remitir las actuaciones al área de resoluciones administrativas para que valore y califique si existen posibles violaciones a la Ley, en caso de que existan estas se le notifique el inicio del procedimiento por infracciones a la Ley.

Actualmente sucede, que a continuación del acuerdo que da por concluida la etapa conciliatoria el propio conciliador, en la misma actuación ordena se abra el procedimiento por infracciones a la Ley, sin que haya un estudio profundo en ese momento del expediente en que se actúa, por lo que pensamos que dado el corto lapso de tiempo que tiene el conciliador para desahogar la audiencia, no es el necesario para que se pueda deducir si el proveedor incurrió en posibles violaciones a la Ley de la materia, lo anterior también convendría para aquellos casos en que al presunto infractor se le notificara del procedimiento por infracciones a la Ley, por presuntamente haber violado determinados preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor que como se ha dicho, por la premura de tiempo el conciliador actuante únicamente hubiera podido determinar, en el momento de dictar su acuerdo, pero si el área de resoluciones administrativas cuenta con el término suficiente para valorar y calificar el expediente, se podrán detectar inclusive algunas otras violaciones que el proveedor haya cometido, además, de llevarse a cabo lo antes citado, consideramos que se estaría cumpliendo de una manera más amplia con la finalidad de otorgar la garantía de audiencia al presunto infractor que puede ser afectado por la imposición de una sanción, toda vez que se estarían respetando cabalmente las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en el artículo 14 Constitucional.

Otro de los aspectos contradictorios que podemos encontrar entre los artículos 116 y 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es que en el primero se estipula que

al no darse la conciliación al no sujetarse las partes al arbitraje, se deberán dejar a salvo sus derechos, entendiéndose que los mismos podrán demandarse ante las autoridades judiciales competentes; es decir, conforme al artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se dan causas sobrevenidas que serían la falta de conciliación y arbitraje, que imposibilitan la continuación materia del procedimiento y por consiguiente dicho procedimiento no debe continuar; pero hoy en día la Procuraduría haciendo caso omiso, de lo anterior en aquellos expedientes o en aquellos asuntos en que no se da la conciliación ni las partes se someten al arbitraje, abre el procedimiento por infracciones a la Ley, conforme al artículo 123, sujetando al proveedor a dicho procedimiento, que en muchas de las veces se hace como medida de presión para que el proveedor de satisfacción a la queja planteada; además de que como se ha dicho en páginas anteriores, no existe un enlace jurídico entre los dos preceptos, para que se pueda deducir si el proveedor incurrió en una posible trasgresión legal y de ser así se ordene la apertura del procedimiento por infracciones a la Ley, y al no haber un enlace jurídico las formalidades esenciales del procedimiento no se cumplen, lo que implicaría una violación a la garantía de legalidad en perjuicio del presunto infractor.

Como consecuencia de lo anterior un tercer aspecto contradictorio entre los artículos en cuestión, es que, mientras el artículo 116 como hemos visto, se ordena dejarse a salvo los derechos de las partes por no darse la conciliación ni el arbitraje; implicando esto que el consumidor prontamente podrá acudir a la autoridad judicial competente, para demandar la posible trasgresión legal cometida por el proveedor; y de este modo empezar a ganar tiempo en la solución de su problema; en el artículo 123 se debe de cumplir una serie de condiciones procedimentales, que en muchas de las veces obstaculizan el

procedimiento, como lo es la emisión de la resolución, que en la práctica rebasa por mucho el término de 15 días que señala el párrafo cuarto del artículo 123 de la Ley de la Materia; luego entonces, el consumidor deberá esperar a que se dicte dicha resolución para ver si su problema pudiera ser resuelto, como lo hemos visto a través de un convenio, resultando muchas veces la Procuraduría al imponer una sanción, al proveedor que puede ser multa, clausura o arresto administrativo hasta por 36 horas, en nada beneficia al consumidor con ello, que de cualquier modo tendrá que demandar ante la autoridad competente. Por tanto, la contradicción en cuestión se concretiza al factor tiempo, pues si la Procuraduría no pudo avenir los intereses de las partes y esta no se sujetaron al procedimiento arbitral, el procedimiento debe terminar ahí, y no tendrá por que abrirse el procedimiento por infracciones a la Ley.

Por lo que se refiere a la aplicación práctica del artículo 123 de la citada Ley, podemos mencionar lo siguiente:

Dentro de las formalidades esenciales que deben revestir todo procedimiento administrativo, se deberá contemplar lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional, además de los requisitos que señala la Ley o Reglamento para que pueda realizarse el acto.

Las Leyes Administrativas existentes en nuestro país constan principalmente de tres partes fundamentales que contienen normas sustantivas, adjetivas y de sanción, es decir que una Ley Administrativa de determinada materia reúne estas características encaminadas a la realización de un fin específico.

Para el Maestro Luis Ribó Durán, procedimiento administrativo "Es el conjunto de trámites y actuaciones que se desarrollan en el ámbito de la Administración Pública con el fin de producir un acto administrativo." <sup>(35)</sup>. Dicho procedimiento se inspira en los principios desconcentración administrativa, unidad y flexibilidad del procedimiento, tramitación simplificada, colaboración de los administrativos y reducción del número de disposiciones reglamentarias.

Conforme al artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pone fin al procedimiento: La resolución del mismo, desistimiento, la renuncia al derecho, la declaración de caducidad, la imposibilidad material por causas sobrevenidas de las partes, y convenio entre las partes.

El procedimiento que nos ocupa encuentra su conclusión normal al pronunciarse la resolución administrativa; sin embargo, el procedimiento por infracciones a la Ley no llega a su natural conclusión por producirse su extinción anticipada, mediante actividades que provienen de las partes interesadas. Así como hemos dicho en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la celebración de un convenio puede terminar con el procedimiento, por lo que estando en curso el procedimiento por infracciones a la Ley, el proveedor puede solicitar a la Procuraduría la comparecencia del consumidor buscando concertar un convenio que solucione la reclamación. En este supuesto, el responsable del procedimiento deberá citar a las partes involucradas y lograr la conciliación mediante la concertación de un convenio, que una vez aprobado tendrá la calidad que le atribuye el artículo 110 de la Ley de la Materia.

---

<sup>35</sup> Idem., Pág. 691

FALTA  
PAGINA

161|



salvaguarda la equidad en las relaciones de consumo al no aplicarse una sanción al proveedor.

Así entonces consideramos que el procedimiento por infracciones a la Ley contemplado por el artículo 123 de la Ley de la Materia, a pesar de satisfacer una serie de condiciones procedimentales, como son notificación al presunto infractor, período de ofrecimiento de pruebas, período de interposición de alegatos y etapa de resolución, no enuncia, a parte de la resolución, otros supuestos por los cuales puede terminar el procedimiento.

#### **D) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 116 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

En este precepto señala que: "En el caso de no haber conciliación, el conciliador 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 este caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes."

Como hemos visto en el inciso C) del capítulo que nos ocupa, falta un enlace jurídico entre el procedimiento conciliatorio y el procedimiento por infracciones a la Ley. Para que éste enlace se efectúe es necesario que la Procuraduría analice debidamente las actuaciones que obran en el expediente y deduzca si el proveedor incurrió en una posible transgresión legal y de ser así, ordene la apertura del procedimiento por infracciones a la Ley, en la manera y términos que establece el artículo 123.

Luego entonces, el párrafo segundo del artículo 116 impide que se de dicho enlace entre los dos artículos, al decir que se dejan a salvo los derechos de ambas partes cuando lo más práctico, desde nuestro punto de vista, sería que se establezca únicamente se dejan a salvo los derechos de la parte consumidora, por ser quien precisamente da inicio con su queja al procedimiento conciliatorio, ya que como hemos visto en páginas anteriores, dejar a salvo los derechos de las partes, se puede entender como la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho, lo que significa que la Procuraduría deberá desaparecer los efectos de una relación entre proveedor y consumidor, de los que ha tenido conocimiento, a través de la queja planteada y de las actuaciones de conciliación, no teniendo en consecuencia por que abrir el procedimiento por infracciones a la Ley.

Ante tal situación proponemos que se modifique el párrafo segundo del artículo 116 con el fin de que exista estrecha concordancia con el artículo 123 y que dicha modificación quede de la siguiente manera:

En caso de no aceptarse el arbitraje por las partes, se dejara a salvo los derechos del consumidor, debiendo el conciliador turnar al área de resoluciones administrativas, las constancias que obren en el expediente, la cual tendrá que valorar y calificar las mismas, para determinar si el proveedor infringió o no alguna disposición legal de la Ley de la Materia.

Por consiguiente pensamos que el artículo 116' puede quedar de la siguiente forma:

En caso de que no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría, o algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En caso de no aceptarse el arbitraje por las partes, se dejara a salvo los derechos del consumidor, debiendo el conciliador turnar al área de resoluciones administrativas, las constancias que obren en el expediente, la cual tendrá que valorar y calificar las mismas, para determinar si el proveedor infringió o no alguna disposición legal de la Ley de la Materia.

Como podemos ver, con la reforma que se propone, habrá una mejor vinculación entre los dos artículos, que implicará inclusive una mejor eficacia en la aplicación de los procedimientos conciliatorio y por infracciones a la Ley, cumpliéndose debidamente con las formalidades esenciales de los mismos, y además el consumidor podrá hacer valer sus derechos ante la autoridad judicial competente, para demandar lo posible transgresión legal cometida por el proveedor.

## **E) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 123 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

El artículo 123 precisa los criterios que la Procuraduría debe seguir para motivar sanciones, en cuatro párrafos que deben ser deducidos fundamentalmente con base en los datos, pruebas y además constancias que obran en el expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 131 de la Ley de la Materia, que señala: Que las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivas. Sin embargo, el propio artículo 123, no enuncia aquellos casos en los que puede darse por concluido el procedimiento por infracciones a la Ley anticipadamente, como sería el caso de la celebración de un convenio, o la presentación de un desistimiento por parte del reclamante sin que tenga que emitirse o dictarse la resolución correspondiente.

Consideramos, que es importante que el artículo 123 se enuncien las formas anticipadas de terminar el procedimiento por infracciones a la Ley, precisamente, por que al existir dichas formas se estaría en una mejor posición de aplicar correctamente este precepto, además de que se respetarían cabalmente las formalidades esenciales que todo procedimiento debe de llevar.

Al celebrarse un convenio o al presentarse un desistimiento, la Procuraduría, ya no tendrá porque emitir una resolución que ponga fin al procedimiento, porque precisamente ese fin se da con el acontecimiento de estas dos figuras, y para el caso de que se diera el incumplimiento de convenio, la parte afectada tendrá la oportunidad de promover ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo.

En base a lo anterior, es necesario adicionar un párrafo al artículo 123, por lo que pensamos se establezca de la siguiente manera:

Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta Ley, 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.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes.

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

Pondrán fin al procedimiento que señala el presente artículo, la celebración de un convenio entre las partes o un desistimiento presentado por el reclamante, no debiéndose dictar en uno u otro caso la resolución administrativa que pudiera corresponder.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Procuraduría Federal del Consumidor, dada su naturaleza jurídica, tiene la facultad de intervenir como conciliadora en la relación jurídica consumidor - proveedor, exhortándolos a que dirimen la controversia entre ambos.

**SEGUNDA.-** La Procuraduría Federal del Consumidor, debe evitar admitir reclamaciones improcedentes, pues se llegan a recibir quejas en donde un particular que realiza un acto de comercio, el cual no se dedica de manera habitual a ello, es considerado como proveedor, siendo que la Ley Federal de Protección al Consumidor, en sus artículos segundo fracción segunda y sexto, señala quienes quedan obligados a la Ley.

**TERCERA.-** El procedimiento conciliatorio en su aplicación práctica difiere del espíritu de la Ley, toda vez que el artículo 111 de la Ley de la Materia, establece que la Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, sucediendo que en esta primera audiencia, se le requiere al proveedor la rendición de un informe, apercibiéndolo para el caso de no comparecer y de no exhibir dicho informe; luego entonces, no es propiamente una audiencia de conciliación, ya que el consumidor no es notificado y apercibido para comparecer, indicándole que deberá comparecer a la rendición de informe para buscar una posible solución a su problema, lo cual es sano, pero sin apego a estricto derecho.

**CUARTA.-** El objetivo de la Procuraduría Federal del Consumidor, que es la protección de los derechos de la población consumidora, en la práctica no se da, en razón de que es común que existan proveedores que no dan solución a las quejas planteadas por algunos consumidores, quedando desprotegidos los derechos de estos.

**QUINTA.-** El conciliador debe requerir únicamente los documentos que sean necesarios para la conciliación entre las partes, toda vez que juega un papel fundamental para que en la etapa conciliatoria se resuelva con eficacia, no debiendo solicitar documentación ociosa bajo el argumento, que dicha documentación es necesaria para allegarse de más elementos de convicción, en virtud de que esto retardaría el buen desarrollo de la etapa conciliatoria y en razón de que el conciliador no es el indicado para resolver sobre la controversia planteada.

**SEXTA.-** Propongo que el artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su párrafo segundo, sea modificado, de tal manera que dicho precepto señale que se dejen a salvo exclusivamente los derechos de la parte consumidora, al no darse la conciliación y el arbitraje, ya que precisamente el consumidor es quien da inicio al procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría, la cual es proteccionista de sus intereses, pero que al estar limitada en sus facultades legales para coaccionar al proveedor, el consumidor no puede contar con una satisfacción plena de su queja, por lo que necesariamente tendrá que acudir a los tribunales competentes.

**SÉPTIMA.-** No obstante que tanto el procedimiento conciliatorio como el procedimiento por infracciones a la Ley, tienen su propia secuela procedimental, es necesario que exista un enlace entre ambos procedimientos, cuando en la última audiencia de conciliación comparecen las partes, y no llegan a un arreglo, ni deciden someter el conflicto al arbitraje. En tal virtud la Procuraduría deberá analizar debidamente las actuaciones que obran en el expediente y deducir si el proveedor incurrió o no en una transgresión legal; para tal efecto el conciliador deberá ordenar en esa misma actuación, que dichas constancias, sean turnadas al área de resoluciones administrativas, para que puedan ser valoradas y calificadas.

**OCTAVA.-** Propongo que al artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se le adicione un párrafo más, en el que se enuncien las formas anticipadas de terminar el procedimiento por infracciones a la Ley, como sería el caso de la celebración de un convenio entre las partes o la presentación de un desistimiento por el reclamante, al señalarse estas formas se estaría en una mejor posición de aplicar correctamente éste precepto, además de que se vendrían respetando cabalmente las formalidades esenciales que todo procedimiento debe llevar.



## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS:

ÁLVAREZ ROMÁN, Jesús Antonio. Los Consumidores y los Mercados, Editorial Jus, México D.F., 1995.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Práctica Forense Mercantil, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1968.

BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

BECERRA CALETTI, Rodolfo. La Ley de Protección al Consumidor en México, Editorial Eka, México, 1984.

BRAÑA PINO, César. Europa y los Consumidores, Fundación Universidad-Empresa, Madrid 1989.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, vigésima novena edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, UNAM, México 1987.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 1990.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, volumen 1, vigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

## LEGISLACIONES

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL  
CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES  
CODIGO DE COMERCIO  
LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR  
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR  
ESTATUTO ORGANICO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL  
CONSUMIDOR

## OTRAS FUENTES

### DOCUMENTOS

Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. "Razones para la Protección de los Consumidores", Mayo-Agosto, 1975.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo III. No. 31, del 22 de Septiembre de 1975.

Secretaría de Industria y Comercio, "Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor", México, S/F.

## REVISTAS

BARRERA GRAFF, Jorge, La Ley de Protección al Consumidor, Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, No. 8, México D.F., Julio 1976.

Manterola Martínez, Alejandro, El Arbitraje en la Procuraduría Federal del Consumidor, Revista el Foro No. 13, Sexta Época, Abril - Junio de 1978.

ROWAT, Donald "El Ombudsman".

## DICCIONARIOS

DE PINA VERA, Rafael, Diccionario de Derecho, décima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

Diccionario de la Lengua Española, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, décima novena edición, Madrid España, 1970.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos I y III, Editorial bibliográfica, Argentina, Buenos Aires, 1979.

RIBO DURAN, Luis. Diccionario de Derecho, segunda edición, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona España, 1995.