



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ACATLÁN"**

**CONSECUENCIAS JURÍDICO ECONOMICAS POR LA INDEBIDA  
APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE  
PROTECCION AL CONSUMIDOR CON MOTIVO DE UN  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A:**

**SANDRA AVILA AGUIRRE**

**ASESOR: MARIO E. ROSALES BETANCOURT.**

**ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO**

**FEBRERO 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A MI MADRE POR SU ESFUERZO Y  
DEDICACIÓN PERO SOBRE TODO POR  
SU INFINITO AMOR*

*AGRADEZCO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO Y EN ESPECIAL A LA  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN,  
LA GRAN OPORTUNIDAD DE APRENDIZAJE QUE ME  
BRINDARON.*

*A TODOS Y CADA UNO DE LOS PROFESORES  
QUE CON TODO PROFESIONALISMO NO SOLO  
ME PROPORCIONARON LOS CONOCIMIENTOS  
ACADÉMICOS SI NO TAMBIÉN LOS  
PRINCIPIOS DE FORMACIÓN QUE HOY EN DÍA  
SIGO PONIENDO EN PRACTICA, A ELLOS MI  
MAYOR AGRADECIMIENTO.*

## **\*INDICE\***

### **CAPITULO I**

#### **MARCO JURÍDICO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN SU FUNCION SANCIONADORA.**

<b>1.1</b>	<b>ORIGEN DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.</b>	<b>12</b>
<b>1.3</b>	<b>ESTATUTO ORGANICO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.</b>	<b>24</b>
<b>1.4</b>	<b>LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>27</b>

### **CAPITULO II**

#### **SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY.**

<b>2.1</b>	<b>INICIO.</b>	<b>31</b>
<b>2.2</b>	<b>TERMINO PARA OFRECER PRUEBAS.</b>	<b>42</b>
<b>2.3</b>	<b>ALEGATOS.</b>	<b>46</b>
<b>2.4</b>	<b>RESOLUCION ADMINISTRATIVA.</b>	<b>48</b>

## **CAPITULO III**

### **LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA COMO ACTO DE AUTORIDAD QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY**

<b>3.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>50</b>
<b>3.2 LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.</b>	<b>82</b>
<b>3.3 ELEMENTOS FORMALES Y DE FONDO.</b>	<b>84</b>
<b>3.4 TERMINO PARA RESOLVER.</b>	<b>86</b>
<b>3.5 TIPO DE SANCIONES.</b>	<b>87</b>

## **CAPITULO IV**

### **INDIVIDUALIZACION DE LA SANCION ( ARTICULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR)**

<b>4.1 ARTICULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.</b>	<b>95</b>
<b>4.2 LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION.</b>	<b>96</b>
<b>4.3 EL PERJUICIO CAUSADO AL CONSUMIDOR O A LA SOCIEDAD EN GENERAL.</b>	<b>96</b>
<b>4.4 EL CARÁCTER INTENCIONAL DE LA INFRACCION.</b>	<b>96</b>
<b>4.5. SI SE TRATA DE REINCIDENCIA.</b>	<b>97</b>
<b>4.6 CONDICIONES ECONOMICAS DEL INFRACTOR.</b>	<b>97</b>
<b>4.7 VIOLACION EN PERJUICIO DEL INFRACTOR DEL CONTENIDO DEL ARTICULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.</b>	<b>97</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>111</b>

## INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Protección al Consumidor tiene como principio fundamental el promover y proteger los derechos de los consumidores procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, por lo que es el ordenamiento legal que regula las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El presente trabajo tiene como objetivo el analizar la función sancionadora de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual lleva acabo mediante el procedimiento por infracciones a la Ley, en el cual la autoridad determinara si el proveedor a violado algún precepto de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La finalidad del presente trabajo es demostrar la evidente obligación de la Procuraduría Federal del Consumidor a cumplir con lo dispuesto por el artículo 132 de la ley en cita, al momento de cuantificar el monto de la multa a imponer al proveedor infractor, sobre todo por lo que respecta a considerar la condición económica del mismo, más aun cuando el legislador fija un parámetro a observar que puede variar entre un mínimo y un máximo debiendo considerar la situación particular del infractor, de lo contrario la actuación autoritaria deviene ilegal.

Por lo que el presente trabajo propone como solución para que la autoridad lleve acabo su función sancionadora dentro de la legalidad que el mismo ordenamiento que la regula establece, que en el artículo 132 de la ley en cita se enuncie que respecto a la condición económica del infractor se considerara el monto de la operación pactada entre las partes como parte integrante del patrimonio del infractor, en virtud de que la cantidad

pactada forma parte del patrimonio del infractor, lo anterior para el caso de que el consumidor ya hubiese pagado el costo total del servicio contratado o el importe del bien adquirido o bien el pago parcial que haya entregado el consumidor, desprendiéndose del mismo documento que los demás contratos celebrados por el proveedor versan por similares cantidades, cumpliendo así la autoridad con la obligación de motivar y fundar debidamente la sanción impuesta.

**CAPÍTULO I.**  
**MARCO JURÍDICO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL**  
**CONSUMIDOR EN SU FUNCION SANCIONADORA.**

**1.1.- ORIGEN DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL**  
**CONSUMIDOR.**

“Por Procuraduría se puede entender en su significación más amplia, es el oficio o cargo de procurador, que realiza funciones de procuración; es decir, llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro.”<sup>1</sup>

El 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que entró en vigor el 5 de febrero de 1976, con la cual se pretendía un beneficio a la población consumidora para dar fin a todo tipo de practicas mercantiles abusivas, que van en detrimento del interés social o como lo manifestaba el Lic. Salvador Pliego Montes primer Procurador Federal del Consumidor quien en esa fecha se expresaba de la siguiente forma:

"Es este el momento oportuno de manifestar a los ciudadanos de nuestra Republica, que debe darse fin a todo tipo da practicas mercantiles abusivas, que van en detrimento de los intereses de la patria. No más excesos del poderoso inconsciente que, medrando al amparo de las disposiciones legales románticas, pero fuera de la realidad de nuestra época

---

<sup>1</sup> PÉREZ BENÍTEZ, Julio. La Procuraduría Federal del Consumidor. Edición del Autor. México Distrito Federal 2003. Pág. 5.

se ha enriquecido ignominiosamente y fuera de todo contexto moral a costa de los débiles, de los que no tienen a su alcance los medios necesarios para defenderse. Para todos aquellos, a quienes se ha estrangulado día a día, menguando sin consideración el producto de su trabajo, se encaminan nuestros quehaceres." <sup>2</sup>

Es entonces que se crean por Ley la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor como organismos descentralizados con personalidad y patrimonio propios, teniendo como objetivos los siguientes:

**1.- Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.**

**2.- Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.**

**3.- Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias, lesivas a sus intereses.**

**4.- Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos del país.**

A la Procuraduría a su vez, se le otorgaron las siguientes atribuciones:

**a.- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas,**

---

<sup>2</sup> PÉREZ BENÍTEZ, Julio. Op. Cit. Pág. 6.

mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.

b.- Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios:

c.- Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegar a trascender al tratamiento de intereses colectivos.

d.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

e.- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.

f.- Ejercer, con auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría Economía, así como sancionar su violación y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por el incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios.

**g.- Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias.**

**h.- Procurar la satisfacción de los derechos a los consumidores conforme a los procedimientos conciliatorio y arbitral.**

**i.- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.**

**j.- Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.**

**k.- Denunciar ante las autoridades correspondientes, y en su caso ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta ley que puedan constituir delitos o infracciones.**

**l.- Hacer del conocimiento público cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga.**

**m.- Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión.**

Por lo antes expuesto la protección al Consumidor adquirió auténticas dimensiones de garantía social y fue en el año de 1983 cuando en el artículo 28 de nuestra carta Magna es incorporada por el Constituyente Permanente la siguiente disposición:

"La Ley protegerá a los consumidores y propiciara su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

Por lo tanto este es el fundamento constitucional del derecho del consumidor en México.

Sin embargo, las características y complejidad del fenómeno del consumo continuaron evolucionando, por lo que el marco normativo y administrativo tuvo que adecuarse a fin de responder con eficacia a la transformación que esta materia exigía, por lo que en 1992 es publicada la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual establecía, entre otras modificaciones las tendientes a mejorar la eficiencia de los mecanismos de atención y defensa de los derechos de los consumidores, siendo la más importante la fusión de los dos organismos existentes.

Al respecto la exposición de motivos del nuevo ordenamiento explicaba la adopción de esta medida de la siguiente forma:

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

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

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

En el pasado con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor se pretendió que las dos Instituciones, separadamente, atendieran una demanda social abundante y heterogénea. Con tal propósito, a una se le dotó de autoridad y a la otra de facultades informativas para una indispensable interlocución social.

Ambos organismos han demostrado una gran efectividad en cuanto al desempeño de sus funciones. En las actuales circunstancias, la necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores se ha convertido, a poco más de tres lustros de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificulta al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población consumidora.

Por ello la iniciativa propone fusionar ambas Instituciones en una nueva Procuraduría Federal del Consumidor, que

fortalezca su presencia en la sociedad y atienda eficaz y oportunamente a la población.

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

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

La iniciativa define las atribuciones y funciones de las autoridades competentes en la materia y busca simplificar tramites y procedimientos para la aplicación de sus distintas disposiciones.

El proyecto de nueva ley ha sido ordenado en quince capítulos, cada uno de los cuales abordan diferentes aspectos de las relaciones del consumo.

Esta estructura del ordenamiento constituye por si misma una gran ventaja, pues en la ley que se abrogaría, las disposiciones se encuentran dispersas, lo que dificulta su conocimiento y aplicación.

Por ultimo, en lo que atañe al procedimiento por infracciones a la ley, se establecería que la Procuraduría Federal del Consumidor podra actuar contra proveedores siempre que presuma la existencia de conductas violatorias a la ley, que conduzcan a inspecciones o a cualquier otra acción por parte de dicha Institución, constando todo lo anterior en un acta y con la posibilidad de requerir la presencia del presunto responsable, en un término máximo de diez días hábiles para que presente las pruebas que a su derecho convengan.

En el capitulo de sanciones se proponen una serie de medidas destinadas a salvaguardar los intereses de los consumidores sin que ello provoque inhibición alguna para la actividad comercial del país.

Así, la nueva ley contemplaría dos criterios para la imposición de sanciones: la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción.

Con esto se reconoce la diversidad existente entre los proveedores y se busca contribuir a la equidad en las relaciones de consumo.

De esta forma a partir de 1992, desapareció el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor asumió plenamente la importante encomienda de unificar y mejorar los mecanismos de prevención y sanción, logrando así fortalecer la congruencia en la toma de decisiones y su ejecución, amén de optimizar la operatividad y canalización de recursos

Por lo que se refiere al marco jurídico que rige el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, hay que señalar en primer término, como ya se expuso anteriormente lo establecido en el artículo 28 de nuestra Constitución Política conforme a que la ley protegerá a los consumidores y propiciara su organización para el mejor cuidado de sus intereses, ya que dicho precepto constituye el sustento constitucional de su labor.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico que prevé la existencia, atribuciones y principales disposiciones generales cuya aplicación corresponde a la procuraduría, es la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, así mismo en diciembre de 2003 fue aprobado el proyecto de reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de febrero de 2004, en las cuales señala la entonces Procuradora Federal del Consumidor la Lic. Maria Eugenia Bracho González, constituyen una expresión moderna de la política de protección al consumidor en tanto que permiten corregir fallas que el mercado genera en las transacciones comerciales.

Estas reformas buscan fortalecer la posición del consumidor en el mercado, mejorar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores de bienes y servicios y promover la competencia como un ingrediente insustituible para fortalecer el poder de negociación del consumidor, además de reforzar la transparencia en la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor al brindar mayor seguridad jurídica a consumidores y proveedores. Técnicamente en el Diccionario Jurídico Mexicano, se define a la Procuraduría Federal del

Consumidor como: "Un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora."<sup>3</sup>

Aunque dentro del ámbito doctrinal, Barrera Graf en contra de lo que expresa el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, afirma que "la Procuraduría no es un organismo descentralizado, pues no constituye una forma de descentralización, por servicio, ni realiza un servicio público o de orden técnico; tampoco tiene una fuente propia de ingresos.

Además, los actos que efectúa en representación de la población consumidora (señalados por el a 59 de la LPC), no pueden atribuirse a un órgano centralizado de la administración pública."<sup>4</sup>

"Aunque algunos tribunales colegiado señalan que han conocido de amparos en los que se discute el carácter de autoridad de la Procuraduría han resuelto que el rango de autoridad de ella es indudable, en razón de que la misma LPC (a. 57) le da esa categoría, habiéndose aceptado también por parte de dichos tribunales, que tienen facultades sancionadoras."<sup>5</sup>

Visto lo anterior se puede determinar que la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual es de orden público e interés social y de observancia en toda la República y sus disposiciones

---

<sup>3</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 6a. Edición. Tomo P-Z. Editorial Porrúa.-UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 2876.

<sup>4</sup> Íbidem. Pág. 2877.

<sup>5</sup> Ídem. Pág. 2878.

son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, practicas o estipulaciones en contrario, y cuyo objeto es el promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores dentro de los lineamientos establecidos en cada uno de los procedimientos señalados en la misma.

El Procedimiento por infracciones a la ley el cual se encuentra contemplado en el capítulo XIII, sección cuarta denominado Procedimiento por Infracciones a la Ley, específicamente en el artículo 123, procedimiento que se inicia después de haber llevado a cabo el procedimiento conciliatorio, el cual tiene como propósito el avenir los intereses de las partes en conflicto, pero para el caso de que este acuerdo no se presente y la autoridad presuma infracciones a la Ley Federal de Protección al consumidor, se da inicio al procedimiento por infracciones a la ley, el cual dará la oportunidad a la parte proveedora de demostrar que no viola ningún precepto del ordenamiento antes citado, presentando las pruebas que considere oportunas y manifestando lo que a su derecho convenga, tal y como lo señala el artículo 123 de la ley de la materia; y para el caso de que existan violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor por parte del proveedor, en la misma se señalan las sanciones a las que se hace acreedor dicho proveedor las cuales se encuentran contempladas en el capítulo XIV denominado Sanciones, haciendo la aclaración que dichas sanciones deberán estar debidamente fundadas y motivadas conforme a los lineamientos que la propia ley señala, los cuales se encuentran contemplados en los artículos 131 y 132 del ordenamiento invocado.

## **1.2. REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Con el fin de regular la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor se expidió el nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de julio de 2004, por el titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20 y 22 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 13 y 34 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicho reglamento consta de cinco capítulos dentro de los cuales como ya se mencionó se determina la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor, tal y como lo señala el artículo primero del mismo que a la letra dice:

**“ARTÍCULO 1º.** Este reglamento tiene como objeto establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor.”

Asimismo en su artículo tercero se establece que la procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes.

Por lo que respecta a las unidades administrativas con las que cuenta la Procuraduría Federal del Consumidor, las mismas quedan debidamente establecidas en el artículo cuarto del Reglamento en cita el cual a la letra señala:

**“ARTICULO 4.-** La procuraduría contará con las siguientes unidades administrativas:

Oficina del Procurador;

Subprocuraduría de Servicios;

Subprocuraduría de Verificación;

Subprocuraduría Jurídica;

Coordinación General de Planeación;

Coordinación de Educación y Divulgación;

Coordinación General de Administración;

Dirección General de Comunicación Social,

Dirección General de Delegaciones;

Dirección General de Quejas y Conciliación;

Dirección General de Contratos de Adhesión Registros y Autofinanciamiento;

Dirección General de Procedimientos;

Dirección General de Verificación y Vigilancia;

Dirección General de Verificación de Combustible;

Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor;

Dirección General Jurídica Consultiva;

Dirección General de lo Contencioso y de Recursos;

Dirección General de Estudios Sobre Consumo;

Dirección General de Planeación y Evaluación;

Dirección General de Difusión;

Dirección General de Educación y Organización  
de Consumidores;

Dirección General de Programación, Organización  
y Presupuesto;

Dirección General de Recursos Materiales  
y Servicios Generales;

Dirección General de Recursos Humanos;

Dirección General de Informática; y

## Delegaciones y Subdelegaciones;

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

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

El artículo sexto habla de la adscripción y organización interna de las unidades administrativas señalando que:

**“ARTICULO 6.-** La adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la ley entre dichas unidades que no se señalen en este Reglamento, se establecerán en el Estatuto Orgánico que expedirá el Procurador en los Términos previstos por el artículo 27 fracción X de la Ley” Dentro de las unidades administrativas en las que se divide la Procuraduría Federal del Consumidor la atribución de emitir y suscribir las resoluciones administrativas e imponer las sanciones correspondientes se le otorga al Subprocurador de

Servicios, tal y como queda establecido en el artículo 11 fracciones I, II, VI, del reglamento en estudio señalándose en las mismas que:

**“ARTÍCULO 11.-** Son atribuciones del Subprocurador de Servicios :

I.- Vigilar, coordinar y controlar los procedimientos de conciliación arbitraje y por infracciones a la ley, dentro de la competencia de las unidades administrativas que se le adscriban;

II.- Emitir, previo dictamen de la Subprocuraduría Jurídica, los lineamientos y criterios para la aplicación de los procedimientos previstos en la fracción anterior, así como los relativos, en el ámbito de su competencia, a la bonificación o compensación establecida por la ley y a la emisión del dictamen a la que se refieren los artículos 114,114 BIS y 114 TER de la propia ley y supervisar su cumplimiento.

III.- Coordinar, instrumentar, vigilar y controlar los procedimientos relativos al registro y cancelación de los contratos de adhesión previstos en la ley

IV.- Monitorear y evaluar la publicidad relativa a bienes, productos y servicios que se difunda por cualquier medio de comunicación y ordenar, en su caso, la suspensión o corrección de aquella que viole las disposiciones de la ley, así como aplicar las sanciones correspondientes.

V.-Coordinar y convenir acciones de protección al consumidor con proveedores, instituciones y organizaciones de los sectores público, social y privado.

VI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en la ley, y

VII.- Resolver y emitir laudos arbitrales, sin perjuicio de las atribuciones que al respecto correspondan a otros servidores públicos.”

Dentro del organigrama de la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra la figura denominada Delegados quienes serán nombrados y removidos por el Procurador y estarán al frente de cada delegación de la Procuraduría, lo anterior se puede constatar en los artículos 18 y 19 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor el cual a la letra dice:

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

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

Son atribuciones de los Delegados:

I.- Asesorar y orientar a los consumidores y a los proveedores en relación con sus derechos y obligaciones;

II.- Respetar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores;

III.- Recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores;

IV.- Requerir a las autoridades, proveedores y consumidores la información necesaria para sustanciar sus procedimientos;

V.- Sustanciar los procedimientos conciliatorios entre consumidores y proveedores;

VI.- Aprobar los convenios conciliatorios que celebren los consumidores y los proveedores y vigilar su cumplimiento;

VII.- Exhortar a las partes a designar a la Procuraduría como árbitro en las controversias o algún árbitro independiente;

VIII.- Sustanciar juicios arbitrales y emitir los laudos correspondientes;

IX.- Sustanciar y resolver los procedimientos por infracciones a la Ley;

X.- Suscribir sus resoluciones y actuaciones conforme a la ley y los lineamientos y determinaciones que al efecto se emitan y demás disposiciones aplicables, así como ordenar los trámites conducentes para la sustanciación de los procedimientos correspondientes;

XI.- Recibir consignaciones en los casos previstos por la ley, así como acordar su endoso o transferencia, en términos de la normatividad establecida;

XII.- Ordenar la realización de diligencias de acreditación de hechos, notificaciones, peritajes, ejecución de sanciones, monitoreo, pruebas, investigaciones, estudios y evaluaciones de la conformidad;

XIII.- Ordenar la verificación y vigilancia de oficio o a petición de parte, en los términos previstos en la ley y, en el ámbito de su competencia, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de las normas a que ésta se refiere y de las demás disposiciones legales, reglamentarias y normas aplicables;

XIV.- Expedir las credenciales del personal que participe en diligencias de verificación;

XV.- Levantar, dictaminar y calificar actas de verificación;

XVI.- Ordenar, en el ámbito de su competencia, las medidas precautorias previstas por la Ley; aplicar las medidas de apremio e imponer las sanciones que correspondan, así como adoptar las medidas necesarias para su ejecución;

XVII.- Condonar, reducir, modificar o conmutar multas y demás sanciones impuestas por servidores públicos de su adscripción, conforme a lo dispuesto en la ley y los criterios que determine el Procurador;

XVIII.- Promover y apoyar la constitución de asociaciones y organizaciones de consumidores;

XIX.- Asesorar a las asociaciones y organizaciones de consumidores en su funcionamiento y operación;

XX.- Capacitar a las asociaciones y organizaciones de consumidores y evaluar el impacto de los proyectos educativos enfocados a la capacitación de los consumidores;

XXI.- Recibir y tramitar para su registro los contratos de adhesión y notificar a los interesados las modificaciones que deberán realizar al modelo de contrato presentado o en su caso la inscripción del mismo en el Registro Público de Contratos de Adhesión y vigilar su cumplimiento;

XXII.- Recibir, analizar y, en su caso aprobar las solicitudes de Registro de Personas Acreditadas para realizar tramites ante la Procuraduría Federal del Consumidor y realizar las inscripciones que correspondan en dicho registro;

XXIII.- Recibir y sustanciar los recursos de Revisión que presenten los particulares en contra de sus resoluciones;

XXIV.- Resolver los recursos interpuestos con relación a actos y resoluciones definitivas emitidas por los servidores públicos subalternos;

XXV.- Ejercer acciones de grupo, previo acuerdo de la Subprocuraduría Jurídica, en los términos del artículo 26 de la Ley;

XXVI.- Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas y que afecten los intereses de los consumidores;

XXVII.- Llevar a cabo estudios e investigaciones de mercado, de precios y tarifas y de relaciones de consumo, tendientes a facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;

XXVIII.- Informar al público sobre los resultados de estudios e investigaciones que lleven a cabo y fomentar el desarrollo de una cultura del consumo;

XXIX.- Procurar el uso de medios masivos de comunicación para difundir información sobre los derechos del consumidor y la referente a precios, tarifas, calidades y relaciones de consumo y elaborar y difundir las publicaciones de la Procuraduría y las de la Delegación;

XXX.- Establecer módulos de atención a los consumidores;

XXXI.- Coordinar y convenir acciones de protección y educación al consumidor con proveedores, instituciones y organizaciones de los sectores público, social y privado;

XXXII.- Administrar los recursos humanos y materiales que le sean asignados para su operación regular y para el desarrollo de sus programas y los de las unidades a su adscripción;

XXXIII.- Administrar el presupuesto asignado y efectuar su afectación contable y presupuestal;

XXXIV.- Resguardar la documentación comprobatoria del gasto;

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

XXXVI.- Llevar la contabilidad de la Delegación, la cual incluirá las cuentas para registrar activos, pasivos, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas del

presupuesto, de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;

XXXVII.- Expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de la Delegación;

XXXVIII.- Recibir las quejas y denuncias que presenten en contra de servidores públicos adscritos a la Delegación y transmitir las al Órgano Interno de Control;

XXXIX.- Supervisar el cumplimiento de los lineamientos y demás disposiciones aplicables en la delegación y subdelegaciones adscritas, y

XL.- Informar a la Dirección General de Delegaciones de la Procuraduría y, en su caso, a las unidades centrales que correspondan, sobre el cumplimiento de sus atribuciones, el desempeño de sus actividades, el desarrollo de sus programas y la administración de sus recursos.

Las Delegaciones ejercerán sus atribuciones de acuerdo con los lineamientos, criterios, instrucciones y acuerdos que el Procurador, los Subprocuradores, los Coordinadores Generales, y la Dirección General de Delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan con fundamento en la Ley, el Reglamento, el Estatuto Orgánico y los demás ordenamientos jurídicos que emanen de aquélla.” Y por último dentro del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor en su artículo 20 fracción I se señala que el Jefe de Departamento de Servicios, contará con las atribuciones que especifica el artículo

19 del Reglamento en cita, en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XVI, XXI, XXIII, XXXVII y XL.

Por lo tanto como se puede apreciar de los antes expuesto la facultad de sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley llevado a cabo dentro de la Procuraduría Federal del Consumidor, es facultad de la Subprocuraduría de Servicios mediante la Dirección General de Procedimiento, de los Delegados adscritos a cada Delegación y de los Jefes de Departamento de Servicios, lo anterior conforme al Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

### **1.3.- ESTATUTO ORGANICO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Con fecha 23 de noviembre de 2004 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor el cual en su artículo primero determina su finalidad el cual textualmente señala:

“ARTICULO 1.- Finalidad. Este Estatuto orgánico tiene por objeto regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades.”

Ahora bien por lo que respecta al tema que nos ocupa de conformidad con lo establecido en el artículo séptimo del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor la Dirección General de Procedimientos tendrá las siguientes atribuciones:

“ARTICULO 7.- La Dirección General de Procedimientos tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Proponer, difundir y aplicar la normatividad para la formalización de los compromisos arbitrales entre consumidores y proveedores y para la conducción de juicios arbitrales y la emisión de laudos y supervisar su cumplimiento;

II.- Proponer, difundir y aplicar la normatividad para la sustanciación y resolución de los recursos de revocación que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral y supervisar su cumplimiento;

III.- Proponer, difundir y aplicar la normatividad para la sustanciación de los procedimientos por infracciones a la Ley y supervisar su cumplimiento;

IV.- Proponer, difundir y aplicar la normatividad para la imposición de medidas de apremio y para la imposición, notificación y ejecución de sanciones en los procedimientos por infracciones a la Ley y supervisar su cumplimiento;

V. - Conocer y resolver los procedimientos arbitrales y por infracciones a la Ley;

VI.- Imponer sanciones por incumplimientos de laudos arbitrales, de acuerdo con lo que establece el artículo 128 de la Ley;

VII.- Analizar el contenido de la publicidad que se difunda por cualquier medio de comunicación y, en caso de que sea violatoria de las disposiciones de la ley , ordenar su suspensión o corrección e imponer las sanciones correspondientes;

VIII.- Analizar , resolver y emitir el dictamen a que se refieren los artículos 114,114 bis y 114 ter de la Ley;

IX.- Recibir, endosar, entregar y transferir los billetes de deposito y demás valores consignados por las partes durante el desahogo de los procedimientos de su competencia;

X.- Tramitar y resolver las cancelaciones de registro de los contratos de adhesión a que se refiere el artículo 90 bis de la ley, en términos del artículo 123 de la misma;

XI.- Requerir a las autoridades, los proveedores y consumidores, en el ámbito de su competencia, la información o documentación necesarias para el ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere a la Procuraduría, y

XII.- Las señaladas en el artículo 17 del Reglamento. “

Por lo que dicho Estatuto Orgánico tiene como finalidad regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades y en el artículo séptimo fracciones III y IV de dicho estatuto se determina que la Dirección General de Procedimientos cuenta con la atribución de definir y proponer los criterios y

lineamientos para la sustanciación de los procedimientos por infracciones a la ley que se ventilen en las Delegaciones.

#### **1.4 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

De conformidad con lo señalado en el artículo 124 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor en la sustanciación del procedimiento por infracciones a la Ley se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo primero se señala:

“Artículo 1°.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos y se aplicaran a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México forme parte

Este ordenamiento también aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares solo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Publico en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio

internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas.”

Por lo que respecta al Título cuarto de la ley en cita, denominado De las infracciones y sanciones administrativas, en su capítulo primero especifica cuales son las sanciones administrativas;

“Artículo 70.- Las sanciones Administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

I.- Amonestación con apercibimiento;

II.- Multa;

III.- Multa adicional por cada día que persiste la infracción;

IV.- Arresto hasta por 36 horas;

V.- Clausura temporal o permanente, parcial o total; y

VI.- Las demás que señalen las leyes o reglamentos”.

Asimismo en los artículos 71,72,73, se señalan las bases a las que se debe apegar la autoridad administrativa para determinar la sanción a imponer:

“Artículo 71.- Sin perjuicio de lo establecido en las Leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicara la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo”.

“Artículo 72.- Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que este dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y en su caso aporte las pruebas con las que cuente”.

“Artículo 73.- La autoridad administrativa fundará su resolución, considerando:

I.- Los datos que hubieren producido o puedan producirse;

II.- El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

III.- La gravedad de la infracción; y

IV.- La reincidencia del infractor”.

Por lo que respecta al término para dictar la resolución correspondiente el artículo 74 determina que:

“Artículo 74.- Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado”.

El artículo 75 señala que las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Asimismo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se determina que:

“Artículo 78.- Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso incurran los infractores”.

Respecto a la facultad de la autoridad administrativa para imponer las sanciones esta prescribe a los cinco años tal como lo menciona el artículo 79 de la Ley en cita que a la letra dice:

“Artículo 79.- La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o desde que cesó si fuere continua”.

## **CAPÍTULO II.**

### **SUSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY.**

#### **2.1 INICIO.**

Antes de entrar al estudio del procedimiento por infracciones a la ley entremos a definir qué es el procedimiento administrativo:

Para Rafael I. Martínez Morales:

“Es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo. Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de actos administrativos en la esfera de la administración”.<sup>6</sup>

Gabino Fraga dice que "el Procedimiento Administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo."<sup>7</sup>

Andrés Serra Rojas afirma:

"El Procedimiento Administrativo está constituido por un conjunto de tramites y formalidades- ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Derecho Administrativo. Editorial Harla. México Distrito Federal 1999. Pág. 197.

<sup>7</sup>FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Pág. 255.

previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".<sup>8</sup>

López Nieto y Mallo Francisco, lo define como:

"El cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos".<sup>9</sup>

También es importante señalar la diferencia entre proceso administrativo y procedimiento administrativo a lo cual el Diccionario Jurídico Mexicano determina esta diferencia como:

"Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal."<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 20ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999. Pág. 273.

<sup>9</sup> LÓPEZ NIETO y MALLO, Francisco. El Procedimiento Administrativo. Editorial Bosch. Barcelona España 1960. Pág. 21

<sup>10</sup> VOZ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 2559.

Un ejemplo que nos puede ayudar a entender esa diferencia es el que menciona el Profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez quien dice:

"En el campo de las funciones del estado se utilizan diferentes procesos con sus respectivos procedimientos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia es un proceso judicial, que esta integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etc. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc, integran los procedimientos administrativos."<sup>11</sup>

El Procedimiento por Infracciones a la ley inicia cuando se presumen posibles violaciones a la ley Federal de Protección al Consumidor en cada caso en particular, así pues tal y como lo señala el artículo 123 del ordenamiento antes citado la Procuraduría notificara al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento, otorgándole un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, señalando que para el caso de no hacerlo dentro del tiempo y forma señaladas se resolverá conforme a los elementos de convicción con los que se disponga dentro del expediente.

Cabe señalar que el procedimiento por infracciones a la ley es un procedimiento diferente al conciliatorio y por lo tanto en términos del artículo 104 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor, su notificación deberá ser personal.

Ahora bien visto lo ordenado por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la autoridad deberá notificar al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento, señalando claramente los preceptos que se presumen violados por parte del proveedor, preceptos a los cuales se debe ajustar la autoridad al llevar a cabo el procedimiento ya que en caso de que la autoridad resuelva sobre asuntos diferentes se estará violando el derecho por parte del proveedor de manifestarse respecto a dichos motivos.

Por otra parte es importante aclarar que la Procuraduría Federal del Consumidor inicia el Procedimiento por Infracciones a la ley por diversas causas como son:

Derivado de una queja no conciliada.

Incumplimiento a un convenio celebrado dentro del procedimiento conciliatorio.

Por la no formalización del procedimiento arbitral.

Por denuncia de parte.

---

<sup>11</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa.

En este sentido como se puede apreciar del contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el procedimiento por infracciones a la ley no se inicia por oficio, por lo que la autoridad no debe iniciar un procedimiento diferente al conciliatorio únicamente por que una queja no haya sido conciliada o por que el convenio celebrado en el procedimiento conciliatorio no se haya cumplido ya que dicho convenio se eleva a la categoría de cosa juzgada y el consumidor cuenta con el derecho de ejecutar dicho convenio por la vía correspondiente, así mismo el procedimiento arbitral es un procedimiento completamente independiente al procedimiento conciliatorio o el procedimiento por infracciones a la ley y más aun es un procedimiento que da inicio siempre y cuando ambas partes interesadas estén de acuerdo en someterse al mismo, por lo que iniciar el procedimiento por infracciones a la ley por un laudo no cumplido no conlleva el inicio de un procedimiento diferente e independiente.

Por lo que respecta a dar inicio por denuncia de parte esta causa si esta justificada en la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que el procedimiento por infracciones a la ley se inicia por las posibles violaciones a la misma ley, en la cual se señala que el objeto de esta es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la seguridad y equidad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores llevando a cabo los procedimiento establecidos en dicho ordenamiento, y en este caso el procedimiento por infracciones a la ley dará la oportunidad a la parte proveedora de probar que no viola algún precepto de dicho ordenamiento.

Ahora antes de entrar al estudio de los requisitos esenciales del procedimiento por infracciones a la ley establecido en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, entraremos a una breve explicación de los principios del procedimiento administrativo en general los cuales se pueden definir como:

"Los principios Jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo." <sup>12</sup>

El Autor en cita los divide en Principios Sustanciales y Principios Formales, los define como:

"Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Por su parte los principios formales: oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales." <sup>13</sup>

Para Francisco González Navarro, el principio de legalidad, columna vertebral de la actuación administrativa, esta integrado por cuatro aspectos:

---

<sup>12</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 162.

<sup>13</sup> IDEM. Pág. 163.

1.- Normatividad Jurídica, en virtud de que toda actividad administrativa debe sustentarse en normas Jurídicas,

2.- Jerarquía Normativa, toda vez que las normas u ordenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior,

3.- Igualdad Jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.

4.- Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

El principio de defensa o de debido proceso, que integra el derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares."<sup>14</sup>

Ahora bien por principios formales Ramón Martín Mateo, señala:

"El principio de oficialidad consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. El Procedimiento Administrativo Español. Editorial Reus. Madrid España 1988. Pág. 65.

la practica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos. Principio de Informalidad implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento. Finalmente el Principio de Eficacia se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad y rapidez en la actuación."<sup>15</sup>

Ahora bien entremos al estudio de las Fases del Procedimiento Administrativo el cual podemos definir como el conjunto de actos debidamente ordenados que preparan el acto administrativo, es decir las diferentes fases a llevar acabo antes de emitir el acto administrativo y las cuales se agrupan de la siguiente manera:

- A) Iniciación.
- B) Instrucción.
- C) Decisión.
- D) Eficacia.

Las Fases del Procedimiento Administrativo podemos definir las como el conjunto de actos debidamente ordenados que preparan el acto administrativo, es decir las diferentes etapas antes de emitir el acto administrativo y las cuales las agrupamos de la siguiente manera:

---

<sup>15</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Labor. Barcelona España 1997. Pág. 54.

Iniciación.- Esta fase también es llamada de apertura y la cual se puede presentar de dos formas, de oficio y a petición de parte, en relación a la parte oficiosa Delgadillo Gutiérrez señala:

"Se inicia cuando en la propia administración, el órgano realiza los tramites que impulsan el procedimiento, o por que otro órgano de la propia administración lo solicita. Generalmente esto sucede en las funciones administrativas de control y evaluación en las que por disposición de la ley, los órganos administrativos deben actuar, como cuando la ley ordena que el órgano superior revise las actuaciones del inferior, sin necesidad de la intervención del particular y respecto al procedimiento a petición de parte el mismo autor señala: "El procedimiento a petición de parte solo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular, como puede ser la solicitud de una licencia o permiso, o la interposición de un recurso".<sup>16</sup>

Instrucción.- Es en esta fase donde el órgano administrativo se allega de los mayores elementos para poder determinar con convicción respecto del asunto en específico y como lo señala el autor citado anteriormente

En esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses.

Decisión.- Esta fase corresponde al pronunciamiento que deberá hacer la autoridad administrativa correspondiente de

---

<sup>16</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 170.

conformidad con los elementos de convicción que se allegó debiendo expresar su determinación por escrito y oportunamente.

Eficacia.- Se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto, es decir se trata de la notificación al sujeto pasivo del acto emitido por el sujeto activo.

Una vez aclarado este tema entraremos en primer lugar al estudio de los requisitos esenciales para dar inicio al Procedimiento por Infracciones a la ley los cuales podemos clasificar en:

Requisitos de fondo:

1.- Dar por concluido el Procedimiento Conciliatorio.

Es decir después de haber llevado acabo el procedimiento conciliatorio y no habiendo llegado a una solución a la queja planteada por la parte consumidora la autoridad da por concluido dicho procedimiento e inicia el procedimiento por infracciones a la ley.

2.- Señalar los hechos por los cuales se inicia el procedimiento por infracciones a la ley.

Ahora bien ya que la autoridad administrativa va a dar inicio al Procedimiento por Infracciones a la Ley, esta deberá

informar al presunto infractor los hechos motivo por los que da inicio a dicho procedimiento tal y como lo ordena el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

3.- Indicar con claridad los artículos que se presumen violados.

Visto el contenido del punto anterior se deberá señalar con claridad los preceptos legales que se presumen violados por parte del proveedor ya que de no hacerlo se dejaría en estado de indefensión al presunto infractor para poder manifestarse respecto a tales circunstancias.

#### Requisitos de Forma o Procesales:

1.- Notificar personalmente al presunto infractor el inicio del procedimiento.

Tal y como lo ordena el artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor cuando se trate de la primera notificación la misma deberá ser personal.

2.- Otorgar el término de diez días para ofrecer pruebas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la ley en cita se le otorga el término diez días hábiles al presunto infractor para que presente las pruebas que considere oportunas

3.- Otorgar el término de dos días para que se presenten los alegatos.

De conformidad con lo ordenado por el antepenúltimo párrafo del artículo 123 de la ley citada.

## **2.2 TÉRMINO PARA OFRECER PRUEBAS.**

Como ya se mencionó el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala que se le otorgara a la parte proveedora que se presume viola la ley antes referida el término de diez días hábiles para ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga.

La autoridad responsable de llevar a cabo el procedimiento por infracciones a la ley deberá hacer el computo correspondiente y concluido dicho plazo, deberá cerciorarse de manera fehaciente si en la unidad de recepción de documentos de la dependencia se presentó o no el escrito de ofrecimiento de pruebas por parte del presunto infractor, ya que para el caso de que se haya ofrecido pruebas es importante que se proceda al análisis de dicho documento y sus anexos, procediendo a elaborar el acuerdo correspondiente, en el cual se señale si se admiten o no y por que razón las pruebas ofrecidas; Debiendo notificar de dicho acuerdo al oferente para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el que a la letra se dice:

El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizara dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contados a partir de su admisión.

Si se ofrecieren pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Igualmente, el órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas, tal y como lo ordena el artículo 52 de la citada ley.

Para el caso de que el proveedor omita presentar pruebas o estas fueran presentadas fuera de tiempo señalado por el artículo 123 de la ley en cita con fundamento en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la materia se tendrá por perdido su derecho en este sentido.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que:

“En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas respecto de hechos

que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley”.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e necesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

Por lo anterior expuesto se determina que la autoridad solo puede desechar las pruebas que no se estimen pertinentes para desvirtuar una conducta infractora, se rechazarán las pruebas que no se ofrezcan conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto sean improcedentes o innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

También es importante señalar que el consumidor cuenta con el derecho de presentar todas y cada una de las pruebas que quiera ofrecer para sustentar su reclamación al momento de presentar la misma o durante el procedimiento conciliatorio, así como lo establecen los artículos 114 párrafo primero y 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que a la letra señalan:

“ARTICULO 114.- El conciliador 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 ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.”

“ARTICULO 124.- La procuraduría podrá solicitar al reclamante en los procedimientos conciliatorio o arbitral, o en su caso al denunciante, aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.”

Asimismo el proveedor puede presentar sus pruebas durante el procedimiento conciliatorio y durante el término que le otorga el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor ya que una vez iniciado el procedimiento por infracciones a la ley el consumidor no forma parte de tal procedimiento, ya que en dicho procedimiento únicamente se determinara si el proveedor infringe o no la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Una vez que haya concluido el término para ofrecer pruebas la autoridad responsable notificara al presunto infractor por medio de un acuerdo la admisión y desahogo de las pruebas y procederá a otorgar y notificar a dicho infractor el término de dos días hábiles para que formule sus alegatos en términos de lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; y para el caso de que el proveedor no haya ofrecido pruebas tal como lo señala el precepto antes invocado la Procuraduría Federal del Consumidor resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

### **2.3 ALEGATOS.**

Por alegatos se entiende la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad a la resolución que en su momento emita la autoridad.

La doctrina mexicana ha fijado el contenido de los alegatos señalando tres sectores esenciales :

a) Exposición breve y precisa de los hechos controvertidos y de los elementos de convicción que se hicieron valer para demostrarlos.

b) El razonamiento sobre la aplicabilidad de los preceptos legales respectivos y sobre su interpretación jurídica.

c) La petición de que se resuelva favorablemente a las pretensiones de la parte que alega y dentro de cada uno de estos aspectos se rebaten los argumentos expuestos por la contraparte y se hace el estudio de las pruebas presentadas por la misma.

En la práctica son poco frecuentes los alegatos orales y predominan su presentación por escrito sin que por otra parte se les otorgue la importancia que debiera tener ya que los mismos constituyen la culminación del trabajo del defensor.

Por lo tanto dentro del procedimiento por infracciones a la ley de la Procuraduría Federal del Consumidor, por alegatos se entiende las argumentaciones que formula el proveedor o presunto infractor una vez realizada y concluida la fase de ofrecimiento de pruebas, esto con el fin de exponer a la Procuraduría los argumentos de que las pruebas ofrecidas, así como de que sus argumentos legales corresponden para acreditar la defensa aludida y tratar de demostrar que su conducta no es violatoria de la Ley Federal de Protección al Consumidor y como lo ordena el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que textualmente señala:

“ARTICULO 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.”

Para el caso de que el proveedor, posible infractor no formulara alegatos, dentro del plazo otorgado se tendrá por perdido ese derecho, procediendo a emitir la resolución Administrativa correspondiente.

## **2.4 RESOLUCION ADMINISTRATIVA.**

Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal y administrativa. Las resoluciones pueden ser provisionales o definitivas.

Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por si sin necesidad de otro acto de autoridad.

Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad pero existen algunos actos administrativos que no tiene carácter de verdaderas resoluciones administrativas ya que únicamente se opina, se consulta o verifica hechos y aunque tengan consecuencias jurídicas no deciden ni resuelven el fondo del asunto.

Ahora bien como todo acto de autoridad debe revestirse de la garantía de legalidad la cual proviene del artículo 16 Constitucional es decir que debe estar debidamente fundada y motivada, debe precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la funden.

Visto lo anterior se puede definir que la Resolución Administrativa emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor es el acto de autoridad que pone fin al procedimiento por infracciones a la ley, en dicha resolución se

determinara si el proveedor viola algún precepto contenido en la Ley Federal de Protección al Consumidor señalando el por que, lo anterior analizando todas y cada una de las constancias que integran el expediente administrativo, ya sean manifestaciones vertidas por las partes, pruebas ofrecidas, fundado y motivando conforme a derecho la resolución en cuestión, emitiendo la misma dentro de los quince días siguientes al fenecimiento del término para ofrecer alegatos tal y como lo señala el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

**CAPÍTULO III.**  
**LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA COMO ACTO DE**  
**AUTORIDAD QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO POR**  
**INFRACCIONES A LA LEY.**

**3.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

Para el Diccionario Jurídico Mexicano, no existe un criterio uniforme del concepto de acto administrativo, la doctrina lo ha definido en forma diversa, y cada autor tiene su concepto.

Acto administrativo, es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.

Prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto de acto administrativo. En sentido formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. En sentido material, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo.

Para salvar los inconvenientes del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como acto administrativo, el Reglamento, el Decreto o cualquiera otra disposición general proveniente del Ejecutivo, la doctrina procura el concepto material, por ejemplo Andrés Sena Rojas define el acto administrativo como: "una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

Agustín A. Gordillo dice: "acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce".

Manuel María Díez expresa: "acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa"

La legislación administrativa no toma partido en esa distinción, pues no cuenta con un código administrativo y ni siquiera con una ley de procedimiento administrativo, en el orden federal.

Los tribunales del Poder Judicial Federal, reiteradamente distinguen el concepto, en su apreciación formal y material.

Acto administrativo, significa acto jurídico, pero también es hecho jurídico. El acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley.

Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de la legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice.

El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal. Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito o sea una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son:

- a) que provenga de autoridad competente,
- b) que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye y
- c) que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.”<sup>17</sup>

Andrés Serra Rojas, determina que las características del acto administrativo son las siguientes:

“1º. Es un acto de derecho público;

---

<sup>17</sup> VOZ ACTO ADMINISTRATIVO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Págs. 76 y 77.

2º. Es una condición ejecutoria;

3º. Emanada de autoridad administrativa;

4º. Es unilateral y concreto;

5º. Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, y;

6º. Sirve para la satisfacción del interés general.”<sup>18</sup>

Antes de conocerse la expresión acto administrativo, estos actos se llamaban actos del Rey, de la Corona o actos del fisco. La expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la revolución francesa.

Rafael I. Martínez Morales, ofrece las siguientes definiciones de diversos autores en relación con el acto administrativo:

“Guido y Zanobini consideran que:

“El acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad, de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”

“Para Rafael Bielsa:

“Sin pretender aportar uno más a la larga lista de conceptos de acto administrativo, sino con el fin de explicar, consideramos que éste es la declaración unilateral de la

administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

“El concepto indicado en el párrafo anterior, implica excluir de la categoría acto administrativo, la actividad reglamentaria.

“Puesto que se habla de consecuencias subjetivas; tampoco comprende los contratos que celebre la administración, ya que se señala que es una declaración unilateral.

De igual manera, no se engloban los actos de esencia extrajurídica (operaciones materiales) ni los hechos jurídicos.”<sup>19</sup>

Alfonso Nava Negrete, nos explica que:

“La administración pública lleva a cabo la función administrativa que le es propia, por medio de actos administrativos.

“Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.

“El acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles y mercantiles.

---

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 16ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995. Pág. 368.

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 3.

“Como todo acto jurídico, el acto administrativo, implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho.

“En el caso de que la administración otorgue un permiso o una autorización, estaremos en presencia de actos administrativos, los cuales buscan el efecto jurídico de que un particular pueda actuar legalmente en algo.

“Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar transitar con nuestro vehículo por las calles, vender mercancías en un establecimiento.

“Como hecho jurídico puede ser un acontecimiento de la naturaleza (incendio forestal, desbordamiento de un río) o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, es la ley que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales.

“Como ejemplo de lo anterior, situamos el cierre imprevisto e injustificado de calles o avenidas en la ciudad, que puede ocasionar daños y perjuicios a los particulares.”<sup>20</sup>

El Maestro venezolano Luis Beltrán Guerra, nos refiere lo siguiente respecto al acto administrativo:

“Se han producido las siguientes definiciones del acto administrativo:

---

<sup>20</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1995. Págs. 287 a 288.

**La más clásica:** La manifestación de voluntad de la administración pública productora de efectos jurídicos.

**Una menos clásica:** Las decisiones de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanados de los órganos de la administración y que tienen por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales.

**La más moderna:** El acto mediante la cual la autoridad administrativa dispone, decide o toma medidas en orden al interés público, cuya satisfacción ha sido confiada, ejerciendo la potestad que para tal fin se le atribuye, cuyo ejercicio incidirá correlativamente en las situaciones subjetivas de los administrados.”<sup>21</sup>

Jorge Olivera Toro, en relación con el punto que nos ocupa, expresa lo siguiente:

“...sólo consideramos actos administrativos los producidos por una vía de Derecho Público o dentro de un régimen jurídico excepcional, de prerrogativas y en donde aparezca la figura del poder público, es el obrar soberano que abarca una posición coactiva o autoritaria.

Excluimos como actos administrativos los sometidos al régimen de Derecho Privado, sin que ello quiera decir que no

---

<sup>21</sup> BELTRÁN GUERRA, Luis. El acto administrativo. Procuraduría General de la República. Caracas, Venezuela. 1977. Págs. 17 y 18.

sea actividad administrativa, pero sometida al Derecho Privado, con ciertas limitaciones públicas.”<sup>22</sup>

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º fracción I, define al acto administrativo de la siguiente manera:

“Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general; ...”<sup>23</sup>

Por nuestra parte, consideramos que el acto administrativo es aquel conducto a través del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función un producto absoluto de la actividad estatal.

Toda actividad de la administración, individualizable como acción particular, sin referencia a su objeto o fin, y en particular, prescindiendo de si esta actividad se mueve en el ámbito del Derecho Público o del privado.

El acto administrativo es toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

---

<sup>22</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. Pág. 146.

<sup>23</sup> LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Pág. 1.

La aplicación práctica de los actos administrativos, ha dado lugar a un amplio catálogo de los actos de gobierno, en los cuales se incluyen los considerados como tales por el Consejo de Estado, declaraciones de estado de sitio o de emergencia, y aquellos referentes a la ruptura e interpretación de los tratados entre otros.

Los actos de gobierno vienen a constituir un residuo del poder discrecional del Ejecutivo, que se ejerce en forma absoluta, de alta discrecionalidad y que escapan del control jurisdiccional y se dice que no destruyen o empequeñecen la concepción del Estado de Derecho.

Lo anterior en el entendido de que estos actos sólo se distinguen en forma empírica, ya que la doctrina no puede detallarlos completamente, determinándose por conveniencia política; son los más difíciles de delimitar y sólo son impugnables si violan las garantías individuales.

El acto administrativo cumple una función análoga a la sentencia judicial; viene a ejecutar la ley y se convierte en condición previa de toda operación material que realiza la administración.

Acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria.

Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa, en ejercicio

de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.

Como elementos del acto administrativo señalamos:

La exteriorización de la función administrativa.

La función administrativa como producto de la actividad del Estado.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala por su parte como notas preliminares a un concepto de acto administrativo las siguientes:

“a) Es un acto jurídico;

b) Es de Derecho Público;

Lo emite la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y

Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata el interés público.”<sup>24</sup>

Estamos totalmente de acuerdo con la opinión emitida por el Maestro de referencia, toda vez que consideramos que el acto administrativo, es, en principio, una manifestación de voluntad del órgano encargado de la administración pública, motivo por el cual no debe considerarse como un hecho.

---

<sup>24</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 2.

Lo explicado, sin dejar de reconocer que, efectivamente, existe una relación íntima entre hechos jurídicos y actos administrativos; verbigracia, la muerte es un hecho jurídico, porque produce consecuencias de Derecho, y la expedición del acta de defunción correspondiente, es un acto eminentemente administrativo.

Según Alfonso Nava Negrete:

“Todo acto que provenga de un órgano administrativo, es un acto administrativo, desde el punto de vista o criterio formal, basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos se consideren igualmente administrativos.”<sup>25</sup>

En consecuencia, desde el punto de vista formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado

Jorge Olivera Toro, a su vez nos explica que:

“Desde el punto de vista subjetivo, es todo acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo, como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario de que emana, sino la creación con la representación estatal.

A ciertas entidades se les dota de potestad pública, y entonces, algunos actos de ellas, pueden ser determinados

---

<sup>25</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 76.

como administrativos, porque el legislador las creó para ejercer esa función.”<sup>26</sup>

El concepto formal del acto administrativo, ubica a este en su esencia meramente teórica y además descriptiva, porque se trata únicamente de la representación formalista de la voluntad de la autoridad administrativa.

El citado Maestro Jorge Olivera Toro, respecto al presente apartado manifiesta:

“A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho.

“El acto administrativo, funda, modifica o suprime, una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del poder jurídico. Desde este aspecto, no importa qué órgano emita el acto.

“Algunos autores al tratar el elemento objetivo agregan a la declaración, la opinión, juicio, o ciencia de un órgano administrativo.

“Se habla de declaración de voluntad cuando se trata de actos por los que aquella realiza su fin de certeza; si se realizara solamente en forma hipotética, tendríamos una declaración de deseos.

---

<sup>26</sup> Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Pág. 142.

Se utilizaría la palabra opinión, en caso de conocimiento simple, y de juicio en caso de conocimiento complejo. Entendemos que, en realidad se trata de distintos matices de la declaración de la voluntad.”<sup>27</sup>

Igualmente, Alfonso Nava Negrete considera que:

“En sentido material, es el acto del Estado intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial.

“Para salvar los inconvenientes del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como acto administrativo, el reglamento, el decreto o cualquiera otra disposición general proveniente del Ejecutivo, la doctrina procura el concepto material.

Concluye el autor en cita:

“La legislación administrativa no toma partido en esta distinción, pues no cuenta con un órgano administrativo y ni siquiera con una ley de procedimiento administrativo en el orden Federal.

Los tribunales del Poder Judicial Federal, reiteradamente distinguen el concepto en su apreciación formal y material.”<sup>28</sup>

El aspecto material del acto administrativo, se refiere a que dicha manifestación de voluntad se hace práctica, es decir que los efectos del mismo, pasan de la forma a la sustancia por lo que se refiere a sus efectos.

---

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 142.

La literatura jurídico-administrativa ha pretendido fijar los elementos del acto administrativo y en este sentido, no ha existido un acuerdo doctrinal.

El Maestro Jorge Olivera Toro, nos ofrece las siguientes opiniones al respecto:

“Royo Villanova enumera la competencia, los motivos, el contenido u objeto, el fin y la forma.

“Zanobini considera como elementos esenciales del acto administrativo el sujeto, el objeto, la voluntad, el contenido y la forma.

“Ranalletti estudia los siguientes: órgano administrativo, declaración de voluntad, forma y contenido.

“Vitta señala capacidad, contenido y causa.

“Caetano enumera como elementos esenciales: Voluntad, competencia, objeto, fin y forma.

“Sayagués Lazo, señala los siguientes: órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad, forma y procedimiento.

Alessi examina en primer lugar los elementos para la existencia del acto faltando algunos de los cuales el acto no

---

<sup>28</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 76.

existe. Éstos elementos esenciales son precisamente los que entran en su definición de acto administrativo:

- a) manifestación voluntaria de actividad,
- b) procedencia de una autoridad administrativa; y
- c) la función de realizar de modo inmediato intereses públicos.”<sup>29</sup>

Según Alfonso Nava Negrete:

“Corresponde a todo acto jurídico tener elementos esenciales y no esenciales; la falta de los primeros dará lugar a la inexistencia jurídica del acto; la de los segundos sólo a su invalidez jurídica. El acto administrativo tiene los propios y diferentes de los del acto jurídico civil en número y contenido.

Son elementos esenciales del acto administrativo:

- Sujeto,
- voluntad,
- Objeto,
- Motivo y
- Fin.

No es esencial o de validez la forma, aunque a veces ésta es de existencia. La LFPA, al ocuparse de tales elementos en su artículo 3º., los confunde con requisitos y no separa a unos de otros, con graves imprecisiones, repeticiones y excesos en sus 16 fracciones.”<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Págs. 149 y 150.

Por cuanto hace al Maestro Jorge Olivera Toro, sobre el punto señala:

“Por nuestra parte, para clasificarlo, señalamos como elementos del acto administrativo los siguientes:

- Sujeto.
- Voluntad.
- Objeto.
- Motivo.
- Finalidad.
- Forma y
- Oportunidad o mérito.

Estos elementos se han clasificado en dos grupos. Elementos de forma y elementos de fondo. De los primeros se incluye sujeto y forma y en los segundos voluntad, objeto, motivo, fin o finalidades y oportunidad o mérito.”<sup>31</sup>

Por nuestra parte, pensamos que los elementos del acto administrativo se pueden dividir en dos grupos; es decir, en los personales y en los formales, en los personales ubicaríamos al gobernante y al gobernado y en los formales a los señalados en su momento por los autores aludidos en el presente apartado.

En cuanto se refiere al **sujeto**, podemos afirmar que es órgano administrativo y no el servidor público su titular o representante.

---

<sup>30</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Págs. 290 y 291.

El **sujeto** en los actos administrativos en materia de salud pública, es la Secretaría de Salud, en materia de comercio e industria, es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (hoy Secretaría de Economía), empero en ninguno de los dos casos, es el Secretario de Estado.

Un órgano administrativo, por definición, es una esfera de competencia; o sea, un conjunto de atribuciones que fija la ley.

En consecuencia, no bastará que se dé el nombre del órgano, sin precisar al mismo tiempo, cuáles son sus facultades, sus obligaciones y su competencia.

Lo explicado ocurrió con las antiguas administraciones fiscales regionales creadas por acuerdo del Lic. José López Portillo; les dio nombre, pero no atribuciones, fueron órganos legalmente inexistentes.

Es una falla que propician reiteradamente los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y otros reglamentos orgánicos, por sus constantes reformas y sustituciones; esta situación la “resuelven” con la representación de órganos que no aparecen en tales ordenamientos o sólo con nombres parecidos.

Existe el órgano si tiene competencia o atribuciones; otra cosa es que su titular sepa actuar dentro de ellas, de lo contrario se le podrá calificar de incompetente.

El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de voluntad.

---

<sup>31</sup> Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Pág. 149.

Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo.

Si no se fija la competencia, el órgano es inexistente. La competencia es la cantidad de poder público que tiene un órgano para dictar un auto.

No es una cualidad, sino una cantidad; por ello pensamos que es la medida de la potestad que pertenece a cada órgano.

Así el órgano únicamente ejerce la potestad pública o poder del Estado que se encuentra en su competencia.

Siempre hay en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de esa investidura.

De lo explicado, podemos concluir que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

Así, el artículo 16 Constitucional se refiere a la autoridad competente como sujeto del acto

En relación con la **voluntad**, la expresa el órgano por medio de su representante, el servidor público.

El Maestro Alfonso Nava Negrete, determina “que la voluntad del órgano debe estar exenta de todo vicio. Son pocas las leyes administrativas que prevén alguno de estos vicios

como causa de nulidad; han preferido en su mayoría atenerse a la cómoda supletoriedad del Código Civil.

Empero, esta supletoriedad será innecesaria ya se aplicará con tal carácter la LFPA (Art. 3º fr. VIII y IX).”<sup>32</sup>

La declaración de voluntad es elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo.

Sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección e indebidez, porque el órgano no la tiene.

La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez.

Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria, realizada dentro de las normas legales por el titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello, es elemento del mismo la declaración de la voluntad.

Ella debe estar exenta de error, dolo o violencia.

El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad.

La violencia en la coacción física o moral.

---

<sup>32</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 292.

El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

El proceso volitivo del titular del órgano administrativo, tiene tres fases:

- ✓ Determinación,
- ✓ Declaración y
- ✓ Ejecución.

En primer lugar, se conoce la necesidad pública y los medios que son idóneos para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir.

Posteriormente se exterioriza, se hace visible a través de una declaración.

Después, se satisface con la ejecución.

Es un proceso humano para una declaración en ejercicio de la función administrativa y en sus tres fases debe estar exenta de todo vicio de la voluntad.

Al hablar del **objeto**, se debe precisar que consiste en producir efectos de Derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar, certificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

En una concesión minera el objeto será crear en el concesionario el Derecho para explotar una mina que es propiedad del Estado.

En la clausura administrativa, el objeto será extinguir el derecho del particular, impidiendo el funcionamiento de su negocio.

Para el Maestro Jorge Fernández Ruiz:

“El objeto del acto administrativo se identifica con el contenido del mismo, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro.

“Es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que contenido y objeto se identifican.

“Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria.”<sup>33</sup>

El objeto puede ser:

La cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y se dispone jurídicamente.

Todo aquello que puede formar objeto de relaciones de Derecho Público, puede serlo de los actos administrativos.

En cuanto al contenido, consiste en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar.

Varía el contenido según la categoría a que el acto pertenece.

En consideración de Luis Moral Padilla

“El objeto debe ser posible, lícito y determinable. El objeto del acto puede dividirse en la parte que lo identifica e individualiza de otros actos, llamado contenido esencial, parte implícita que integra el acto de acuerdo con las disposiciones vigentes y la parte eventual en la posibilidad de incluir términos, condiciones y modos.”<sup>34</sup>

En opinión del Maestro Alfonso Nava Negrete, “por mandato constitucional todos los actos deben estar motivados, amen de fundados; lo anterior se refiere al **motivo** de los actos administrativos.”<sup>35</sup>

La motivación del acto radica en las situaciones de hecho o de derecho que preceden e impulsan a la producción del acto.

Aparentemente, el motivo se da antes que el acto mismo; pero no es así, porque forma parte esencial de él. Es la razón de ser del acto; se da antes en el tiempo pero se sirve de él y lo incorpora al acto la autoridad al producirlo.

Al violarse una regla de tránsito (pasarse el conductor un alto del semáforo) se da una situación de hecho de la cual parte

---

<sup>33</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa-UNAM. México Distrito Federal 1995. Pág. 34.

<sup>34</sup> Cfr. MORAL PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Mc. Graw Hill. México Distrito Federal 1997. Pág. 65.

<sup>35</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Págs. 292 y 293.

la autoridad para imponer una multa; en este acto viene como parte suya ésta situación o hecho.

Para los tribunales, el motivo, en el acto de autoridad administrativa, son los hechos mismos que le sirvieron de apoyo para dictarlo.

El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones.

Son las circunstancias de hecho y de Derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su acto.

La motivación se hace patente en los actos escritos, no existiendo la necesidad de motivar el acto; ello lo observamos en los actos de carácter estrictamente militar.

Debe existir siempre como elemento del acto administrativo, una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron.

Al hablar del *fin* del acto administrativo, podemos considerar que desde el punto de vista general se refiere a la colectividad, y un fin propio o específico que lo orienta.

A veces, las mismas leyes o reglamentos lo precisan, tratando de evitar que la autoridad siga propósitos ajenos a la política de lo ordenado por el marco administrativo.

Aún cuando se omita esa precisión en el ordenamiento general, es claro que la administración por medio de sus autoridades aspira a perseguir fines colectivos.

El Doctor Alfonso Nava Negrete sostiene que “es poco explorado el fin del acto administrativo en la jurisprudencia administrativa de los tribunales del Poder Judicial Federal y de los tribunales administrativos Federales y Estatales.

En cambio, es riquísima la veta en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de las cortes administrativas de Francia, en lo que se llama desvío de poder.”<sup>36</sup>

Al respecto, José María del Castillo Velasco, nos explica que:

“El desvío de poder es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación, usa su poder en casos, por motivos y fines distintos de aquellos en vista de los cuales éste poder le ha sido conferido.

“La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de Derecho, puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad.

“Sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha abusado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos.

---

<sup>36</sup> Ibidem. Pág. 293 y 294.

Este poder discrecional puede usarse para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio.”<sup>37</sup>

La teoría de la desviación de poder es la defensa de la moralidad administrativa. La desviación de poder constituye la ruptura de la obligación que tiene el órgano de la administración de realizar el fin público y el específico del caso concreto que la ley le ha fijado al otorgar la competencia del órgano.

Por lo tanto, pudiera en un amplio sentido implicar un motivo de incompetencia, puesto que el acto debe acomodarse al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, tiene la posibilidad de una exacta valoración de la conducta administrativa en cuanto debe inspirarse en los principios lógicos que han de presidirla.

Se ha considerado la desviación de poder como un apartamiento de la “tipicidad” del acto administrativo, por falta de sutura entre la voluntad del agente entre el contenido del acto; esto es, con la finalidad propia que la voluntad de la ley le ha consignado.

Desde otro punto de vista, se dice que la desviación de poder no importa la ilegalidad del acto, sino que trasunta una inmoralidad administrativa.

---

<sup>37</sup> Cfr. DEL CASTILLO VELASCO, José María. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México Distrito Federal 1994. Pág. 23.

No hay transgresión a la ley en su letra, sino al principio de moralidad administrativa, para beneficio personal, de terceros o de la administración.

Desafortunadamente, la moralidad administrativa en nuestro país es violentada de manera frecuente por los servidores públicos.

Violentan la moralidad administrativa, quienes actúan en ocasiones pensando en su beneficio personal y más allá de las facultades que la ley les otorga.

Tal violentación la efectúan sin importarles los perjuicios que le causarán a la sociedad y a la autoridad administrativa que confió en ellos para el desempeño de determinada actividad, dentro de lo que conocemos como la administración pública federal, la cual, como ya lo dijimos, se encuentra invadida por esa clase de servidores públicos.

Respecto a la **forma**, la autoridad administrativa exterioriza la voluntad, siguiendo ciertas formas que la doctrina y la legislación reconocen, siendo de dos tipos: expresa y tácita.

La forma expresa acepta varias modalidades, la más común es la escritura. Casi todos los actos administrativos se conocen por medio de escritos llamados oficios.

Curiosamente en el medio de los tribunales y de la administración pública, se llama “oficio” al documento escrito expedido por la autoridad administrativa y “escrito” al documento formulado por los particulares.

Igualmente, desde el punto de vista constitucional es exigencia que el acto de la autoridad sea por escrito, tal como lo dispone el artículo 16 de nuestra máxima ley, que en su parte conducente a la letra dice:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino a virtud de mandamiento **escrito** de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”<sup>38</sup>

José María Díez afirma que:

“La forma es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada.

“Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido.

En el periodo primitivo de formación del Derecho, la forma tenía una importancia decisiva; empero, el Derecho moderno se liberó del formalismo siempre y cuando se revelara de alguna manera la existencia de la declaración de la voluntad; pero que lo anterior no significa que la forma hubiera perdido su importancia, ya que existen determinados actos que requieren para su eficacia jurídica una solemnidad especial, una forma determinada.”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Alco. México Distrito Federal 1999. Pág. 12

<sup>39</sup> DÍEZ, José María. Op. Cit. Pág. 323.

En los actos administrativos esa forma es la escrita; no debemos soslayar, que la ley positiva señala en cada caso la forma que debe revestir el acto, cuando ello sea requisito para su eficacia jurídica

Inmensa es la gama de actos administrativos que se producen a diario; estos se pueden agrupar o clasificar tomando en cuenta alguna de sus características.

En la doctrina son muy variadas las divisiones o agrupamientos de los actos en que influye la realidad legislativa o jurisprudencial del país del autor que las hace; en ese apartado, nos referiremos a algunas desde el punto de vista práctico.

**Por su naturaleza:** se clasifican en actos materiales y actos jurídicos. Los primeros no producen ningún efecto de Derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos; significan la aplicación de la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de otras ciencias ajenas a la ciencia jurídica. Los actos jurídicos, en cambio, son los que producen consecuencias de Derecho.

**Por las voluntades que intervienen en su formación:** se clasifican en unilaterales y plurilaterales. Los primeros se originan con una sola manifestación de la voluntad; por ejemplo, la clausura de un establecimiento mercantil; el mantenimiento de la cinta asfáltica de una avenida; los segundos se forman con dos o más voluntades, ejemplo, la concesión.

**Por la relación que guardan dichas voluntades con la ley:** se clasifican en obligatorios, reglados o vinculados, y discrecionales.

El acto obligatorio, reglado o vinculado, constituye una mera ejecución de la ley, por ejemplo, la multa; en cambio, en los actos discrecionales, la autoridad administrativa al decidir, puede escoger entre dos o más soluciones, que tienen cada una de ellas el mismo valor, sin que la facultad discrecional del Estado signifique un poder arbitrario.

**Desde el punto de vista del radio de acción del acto:** se clasifican en internos y externos, según que sólo produzcan efectos en el seno de la administración o trasciendan de ésta.

Dentro de los actos administrativos internos, podemos ubicar las circulares y oficios emitidos para regular las labores a realizar en cada dependencia; un acto administrativo externo, típicamente puede considerarse al decreto.

**Por lo que respecta al contenido de los actos administrativos:** se clasifican en tres grupos:

- Actos que aumentan las facultades y los poderes de los particulares; por ejemplo la concesión.
- Actos destinados a limitar los derechos de los particulares; por ejemplo, el programa **HOY NO CIRCULA**.
- Las manifestaciones de reconocimiento; dentro de ellas encontramos las certificaciones, que son los actos por los cuales, la administración, afirma con fe

pública la existencia de un acto o de un hecho ocurrido dentro de la administración pública; las certificaciones se expiden de oficio o a petición de parte.

Igualmente, dentro de este tipo de manifestaciones, ubicamos el registro, que es el acto por el cual la administración anota en forma precisa determinados actos o hechos cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica. Ejemplo la inscripción de una propiedad ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Las notificaciones son los actos por los cuales se dan a conocer a los interesados las determinaciones de la administración.

Con el fin de explicar los efectos del acto administrativo, recurrimos a la clasificación que del mismo hace el Maestro Alfonso Nava Negrete, quien nos habla de los actos que amplían y restringen la esfera jurídica de los particulares.

Esta división permite constatar que algunos actos administrativos, efectivamente mejoran la situación jurídica de los particulares, como son, por ejemplo, concesiones y permisos administrativos, exenciones y condonaciones, subsidios y franquicias; en cambio, otros la perjudican, lesionan, limitan o restringen, por ejemplo, multa administrativa, arresto, clausura, recargos y medidas de seguridad.

Dentro de estos últimos, podemos situar al consistente en retirar de la circulación vehículos automotores contaminantes,

de conformidad con el programa HOY NO CIRCULA, en la Ciudad de México.

La concesión administrativa, es un acto que crea en un particular llamado concesionario, el derecho para prestar un servicio público o para explotar un bien propiedad del Estado con una prestación en favor de éste.

La exención es un acto administrativo en el cual la autoridad reconoce que el particular no tiene cierta obligación, casi siempre de pago.

La condonación es un acto administrativo en el que la autoridad dispensa, perdona o releva a un particular del cumplimiento de una obligación pecuniaria.

La diferencia entre exención y condonación estriba en que la primera no hay obligación de pago, sólo se reconoce tal situación; en la segunda, si existe dicha obligación, pero se dispensa su cumplimiento.

El subsidio tiene por objeto la entrega de dinero al subsidiado o al otorgamiento de facilidades administrativas; la Universidad Nacional Autónoma de México recibe de los dos.

Franquicia significa relevar a alguien del cumplimiento de requisitos o trámites administrativos; ejemplo de esto son las franquicias postales que significa la exención del pago postal.

Respecto a los actos que afectan la esfera del particular, a continuación hablaremos brevemente de cada uno de estos.

“La multa es una sanción administrativa pecuniaria, que se impone al infractor de una ley o reglamento administrativo.

“El arresto significa la privación de la libertad, por un tiempo no mayor de 36 horas a quien infrinja leyes, reglamentos, decretos o acuerdos generales.

“La clausura impide que el infractor de una ley siga realizando sus actividades en un establecimiento comercial o industrial, o bien en una construcción de algún inmueble; de un tiempo a la fecha los anuncios publicitarios igualmente son clausurados por no pagar los derechos respectivos, sobreponiéndoles a lo escrito el sello, con letras por demás visibles, de clausura.

“La clausura puede ser total o parcial, temporal o definitiva y, para nadie es un secreto, que frecuentemente es materia de negociación económica e ilegal entre autoridades y particulares.

“Los recargos se ubican dentro de las sanciones económicas que se imponen al contribuyente moroso por no pagar a tiempo sus deudas fiscales; no obstante, que el legislador ubica a los recargos como una compensación al fisco, evidentemente es una sanción, por no recibir oportunamente sus ingresos.

Las medidas de seguridad impiden que los particulares realicen actos peligrosos, nocivos o perjudiciales y su finalidad es evitar que no se viole la ley o que no se siga infringiendo; son temporales o definitivas, totales o parciales.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Págs. 321 a 326.

### **3.2 LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

La Resolución Administrativa, en el caso que nos ocupa, es la determinación final dentro del procedimiento por infracciones a la ley que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, a través de sus órganos competentes, como lo son la Dirección General de Procedimientos y las Delegaciones, en donde se determina si la conducta del proveedor es violatoria o no de algún precepto de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Es de señalarse que la resolución administrativa se va a emitir una vez agotadas las tres etapas anteriormente analizadas, esto es:

1.- Notificación personal al proveedor o proveedores del inicio del procedimiento por infracciones a la ley, en el que se le otorgan diez días hábiles a fin que ofrezcan pruebas y manifiesten lo que a su derecho convenga.

2.- Etapa probatoria (ofrecimiento y desahogo de pruebas.  
y

3.- Etapa conclusiva, ( después de la formulación de alegatos), consiste en el pronunciamiento de la resolución administrativa correspondiente, en la cual la Procuraduría determinará si el proveedor infringió o no disposición alguna de la Ley Federal de Protección al Consumidor y consecuentemente si se impone o no alguna de las sanciones indicadas en el capítulo XIV de este ordenamiento y como todo acto administrativo la Resolución deberá contener los elementos y requisitos señalados por el artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo los cuales son:

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

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

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

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

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- (DEROGADA)

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

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

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia e su emisión;

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.-(DEROGADA)

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

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

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

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

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

### **3.3 ELEMENTOS FORMALES Y DE FONDO.**

La Resolución Administrativa debe cumplir con dos aspectos fundamentales:

Elementos de Forma y Elementos de Fondo.

Comúnmente dentro del ejercicio práctico del derecho, sabemos que la estructura de una sentencia en el ámbito judicial, se encuentra formalmente estructurada por un capítulo de resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

La Procuraduría Federal del Consumidor al emitir su resolución ha considerado que no es necesaria la capitulación escrita de una sentencia judicial sin embargo si se respeta el mismo orden secuencial, adoptando la postura de emitir resoluciones administrativas a través del formato que se ha denominado simplificado, lo anterior sin que ello implique que se cubran las cuestiones de forma y de fondo, para que el acto de autoridad esté legalmente emitido.

#### Elementos de Forma:

Datos de identificación.- Se señala al rubro de las hojas de la resolución administrativa la autoridad emisora de dicho acto, el acto que se emite, nombre del consumidor y del proveedor así como la fecha de emisión y el número de expediente.

Antecedentes.- La exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, hasta que el expediente se pone en estado de dictarse la resolución correspondiente, enumerado en orden secuencial cada uno de estos hechos.

#### Elementos de Fondo:

La resolución administrativa debe cumplir substancialmente con dos elementos de fondo, la fundamentación y motivación de la infracción legal cometida por el proveedor sujeto al procedimiento por infracciones a la ley y la individualización de la sanción administrativa que en su caso debe imponerse al infractor, que por su importancia se desarrollará en un capítulo posterior

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 la esfera jurídica de los particulares. La fundamentación consiste en aplicar los artículos de la ley, que se adecuen al caso que se examina; y la motivación son las razones particulares de los hechos, que se encuentran vinculados con los preceptos violados ( fundamento).

### **3.4.TÉRMINO PARA RESOLVER.**

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, textualmente ordena:

“ARTICULO 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancias deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.” Y por lo que respecta a la Ley Federal de Protección al Consumidor es en su artículo 123 párrafo último en donde se determina el plazo para dictar la resolución el cual es de quince días hábiles siguientes de haber concluido la fase de alegatos.

### **3.5.- TIPO DE SANCIONES.**

Dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor en su capítulo XIV denominado Sanciones quedan debidamente determinadas las sanciones que la Procuraduría Federal del Consumidor podrá imponer, las cuales van desde una multa de \$150.00 a \$480,000.00, pasando por multas de \$300.00 a \$960,000.00 y de \$450.00 a \$1,760,000.00 y para casos particularmente graves la procuraduría podrá sancionar con clausura total o parcial la cual podrá ser hasta de noventa días y con multa de \$90,000.00 a \$2,520,000.00 y así mismo si se presenta la reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades antes señaladas e inclusive arresto administrativo hasta por 36 horas.

Por lo tanto se procede a transcribir el contenido de los artículos que determinan las sanciones que podrá imponer la Procuraduría Federal del Consumidor:

“ARTICULO 126.- Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 8 bis, 11, 15, 16 y demás disposiciones que no estén expresamente mencionadas en los artículos 127 y 128 serán sancionadas con multa de \$150.00 a \$480,000.00.”

“ARTICULO 127.- Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7bis, 13, 17, 18bis, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 85, 86 quater, 87 bis, 90, 91, 93, 95 y 113 serán sancionadas con multa de \$3000.00 a \$960,000.00.”

“ARTICULO 128.- Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7,8,10,12,44,63,63 bis,63 ter,63quintus,65,73,73 bis,73 ter,74,76 bis,80,86 bis,87,87 ter,92,92 ter,98 bis y 121 serán sancionadas con multa de \$450.00 a \$1,760.000.00.”

“ARTICULO 128 bis.- En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura total o parcial, la cual podrá ser hasta de noventa días y con multa de \$90,000.00 a \$2,520,000.00. “

“ARTICULO 128 ter.-Se considerarán casos particularmente graves:

I.- Aquellos en que de seguir operando el proveedor, se pudieran afectar los derechos e intereses de un grupo de consumidores;

II.- Cuando la infracción de que se trate pudiera poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de un grupo de consumidores;

III.- Aquellas infracciones que se cometan en relación con bienes, productos o servicios que por la temporada o las circunstancias especiales del mercado afecten los derechos de un grupo de consumidores;

IV.- Aquellas conductas que se cometan aprovechando la escasez, lejanía o dificultad en el abastecimiento de un bien o en la presentación de un servicio;

V.- La reincidencia en la comisión de infracciones a los artículos señalados en el artículo 128 de esta Ley.”

“ARTICULO 128 quater .-Se sancionará con la prohibición de comercialización de bienes o productos cuando, habiendo sido suspendida ésta, se determine que no es posible su acondicionamiento, reproceso, reparación o sustitución, o bien cuando su comercialización no pueda realizarse conforme a las disposiciones de esta ley. En el caso de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Procuraduría podrá ordenar la destitución de los bienes o productos que correspondan. Tratándose de servicios, la prohibición de comercialización procederá cuando, habiendo sido suspendida, no se garantice que su prestación pueda realizarse conforme a las disposiciones de esta ley.”

“ARTICULO 129.- En caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126,127,128, 128 bis, e inclusive arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.”

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

I.- Las actas levantadas por la autoridad;

II.- Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;

III. -La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o

IV.- Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

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

Antes de continuar es importante señalar que el derecho Administrativo es la rama del derecho público que regula la organización y la actividad a la vez jurídica y técnica de la Administración pública y comprende el ejercicio de sus prerrogativas, siendo una de estas la imposición de sanciones.

Para mi punto de vista, es importante definir Sanción de acuerdo a lo que señala el autor Andrés Serra Rojas:

"Las normas jurídicas emanan del Estado, sólo los poderes constitucionales autorizados pueden emitir actos reglas. La norma jurídica debe realizar los fines de una sociedad. La sanción de que están revestidas las normas jurídicas las hace posiblemente eficaces para su justa aplicación. Desde luego que hay autores que niegan que la coacción sea un elemento indispensable del derecho. El Estado debe actuar autoritariamente, de lo contrario no cumpliría su misión. Las sanciones son los medios idóneos para el cumplimiento de la ley, y obliga al reuente a someterse a ella. Los medios sancionadores son diversos de acuerdo con los propósitos de ley, ya sea en forma directa, ya por medios indirectos, según el caso de que se trate. La sanción es un remedio extremo para mantener el principio de legalidad. La sanción es un elemento necesario para la eficacia de la norma y la amenaza del poder público ante la inobservancia ilegal y también determina que "La

sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe. En estos casos se castiga una conducta ilegal. Ella hace referencia a la privación de un bien o de un derecho. La sanción administrativa es impuesta por la Administración; en cambio las penas por delitos administrativos son impuestos por los tribunales penales.

“Las sanciones administrativas son penas en sentido técnico, cuya aplicación constituye, para la administración a la que corresponden los derechos a que acceden, un derecho subjetivo. Las sanciones civiles, penales, administrativas, tienen diferencias sustanciales.

“Las primeras no constituyen penas reales aunque tienen por contenido el resarcimiento de un daño, las penas, sanciones, punitivas típicas, son verdaderas puniciones, pero su aplicación no es un derecho subjetivo de la administración sino un deber del Estado que cumple con su actividad jurisdiccional.

“Los deberes sancionados por la vía administrativa corresponden siempre derechos subjetivos de la administración contra los individuos. Por otra parte, la sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios, la sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es de la competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio: son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación se reserva la ley a la autoridad administrativa.

Visto lo anterior es necesario definir el derecho objetivo y el derecho subjetivo y para ello retornamos la definición que

señala el autor citado en su libro Derecho Administrativo Segundo Curso que a la letra dice: "El derecho objetivo esta constituido por el conjunto de reglas jurídicas; el Derecho Subjetivo alude a las prerrogativas o facultades que se derivan de la ley que una persona puede hacer valer, ya sea privada o pública".<sup>41</sup>

En opinión del Doctor Miguel Acosta Romero, la sanción administrativa "es el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones a los ordenamientos administrativos, pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad."<sup>42</sup>

En el caso que nos ocupa, nos ubicaremos en la sanción económica que se le impone al infractor es importante aclarar las diferentes sanciones que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor de conformidad a lo establecido dentro del procedimiento por infracciones a la ley.

Las sanciones aplicables en el procedimiento por infracciones a la ley son:

1.- Multa

2.- Clausura temporal

3.- Prohibición de Comercialización

---

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 19ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999. Pág. 613.

<sup>42</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Pág. 590.

#### 4.- Arresto administrativo

Las cuales tienen un fin preventivo o correctivo que pretende disuadir de la omisión de futuras infracciones, tanto al sancionador como al resto de la comunidad de los proveedores de bienes o servicios y también la posibilidad de que con la sanción impuesta se tenga como efecto que el proveedor satisfaga la reclamación del consumidor.

En virtud de que como ya se apuntó la sanción constituye la consecuencia de la infracción que determino la autoridad para dicha infracción la cual es impuesta al infractor por medio de una resolución al haber llegado a la conclusión de que el proveedor transgredió disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que se sustenta en los artículos 126,127,128,128 bis, 128 ter, 128 quater, 129 y 130 de la ley en cita de conformidad a los preceptos violados.

Ahora bien la sanción de clausura que se impone a los proveedores que han violado disposiciones de la ley se encuentra encuadrada en los casos particularmente graves, a través de los cuales se hacen merecedores a dicha sanción, pudiendo inclusive en casos particularmente graves sancionarse con clausura total o parcial la cual podrá ser hasta de noventa días y además sancionarse con un multa que va de \$90,000.00 y hasta \$2,520,000.00.

Sobre el arresto administrativo procede señalar que en caso de reincidencia se le podrá aplicar a la parte proveedora una sanción de arresto administrativo hasta por 36 horas, en términos de lo que refiere el artículo 129 de la Ley federal de Protección al Consumidor.

**CAPÍTULO IV.**  
**INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN CONFORME AL**  
**ARTICULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL**  
**CONSUMIDOR.**

**4.1. ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL**  
**CONSUMIDOR.**

“ARTICULO 132.- La Procuraduría determinará las sanciones conforme a lo dispuesto en esta ley y su reglamento considerando como base la gravedad de la infracción y tomando en cuenta los siguientes elementos

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

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

#### **4.2 LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION.**

Este requisito debe ser evaluado en la medida que el comportamiento del proveedor infringió la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyas disposiciones son de orden público e interés social.

#### **4.3 EL PERJUICIO CAUSADO AL CONSUMIDOR O A LA SOCIEDAD EN GENERAL.**

Respecto a este elemento para individualizar una sanción, es importante que el mismo quede establecido desde el inicio del procedimiento conciliatorio, toda vez que dicho perjuicio se trasluce a un perjuicio económico que el proveedor ocasiona con su incumplimiento. En general, el perjuicio es la afectación de derechos del consumidor y se desprende del razonamiento hecho con la conducta infractora. Cuando se determina que existen violaciones a la ley, se puede establecer que el perjuicio se ocasionó a la sociedad.

#### **4.4 EL CARÁCTER INTENCIONAL DE LA INFRACCION.**

Referente a este lineamiento la Procuraduría debe considerar si el ilícito administrativo se cometió de manera intencional o si existen atenuantes. Sin embargo no debe confundir que si no fue intencional ello no implique no sancionar.

#### **4.5 SI SE TRATA DE REINCIDENCIA.**

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

#### **4.6 CONDICIONES ECONÓMICAS DEL INFRACTOR.**

Esta se refiere a la situación particular en que se encuentra cada proveedor y deberá determinarse atendiéndose a su capacidad económica, es decir al capital en giro que se desprenda tanto de las actas levantadas por la autoridad, como de los informes y documentos que hubiere aportado el proveedor o el consumidor.

#### **4.7 VIOLACION EN PERJUICIO DEL INFRACTOR DEL CONTENIDO DEL ARTICULO 132 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.**

Al imponer la sanción la autoridad responsable debe expresar los requisitos esenciales que todo acto de autoridad debe contener y al no atender a dichos requisitos omitiendo expresar las causas o motivos que se tuvieron en cuenta para

imponer a la parte proveedora una cantidad determinada, es decir, debe motivar expresamente en el acto de molestia, porque impuso la sanción en un determinado monto, es su obligación razonar pormenorizadamente, los motivos, las circunstancias que la condujeron a tal determinación, considerando la situación particular del infractor, como lo es su condición económica, el carácter intencional de la de infracción, la reincidencia, la gravedad de la infracción y el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general, lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Expresado de otra manera, si bien la sanción en cuestión se impuso como violación a alguno o algunos preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor la autoridad impositora debe razonar por que decide aplicar tal cantidad.

No es pretexto para no atender tal exigencia, derivada de la Constitución, toda vez que el propósito de salvaguardar la seguridad jurídica asiste a todo gobernado, inclusive presunto infractor de la ley, la autoridad al imponer una multa, cualquiera que sea su naturaleza, tiene obligación ineludible de allegarse de elementos particulares y propios que asisten a este, es decir, en todo caso, debe motivar de manera pormenorizada su determinación al aplicar el monto superior al mínimo permitido, más aún como en la especie, el legislador fija un parámetro a observar que puede variar entre un mínimo y un máximo. De lo contrario, la actuación autoritaria deviene ilegal, al no permitir al sancionado conocer las razones por las que se impuso la multa en un monto superior al mínimo.

Por lo que se reitera que la autoridad sancionadora bien pudo acogerse a la ordenanza del artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y al no actuar así el acto emitido no se encuentra debidamente fundado y motivado en cuanto determina imponer a la parte proveedora una sanción mas arriba del mínimo que permite la ley lo cual significa que el mismo violenta en perjuicio del infractor, lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.

Este criterio es sustentado por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia *Fiscal* y Administrativa, *plasmado* en la jurisprudencia No. II-J-308, localizable en su Revista Segunda Época, Año IX, No.92 Agosto 1987 página 185 que a la letra dice:

**"MULTAS REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.-** Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con los artículos 16 y 22 Constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos, a juicio de esta Sala Superior se debe concluir que son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir que en el caso concreto se figure la hipótesis normativa. III.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así

**como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto, monto intermedio entre los dos."**

De conformidad con lo ordenado por la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de naturaleza federal, de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que con el carácter de autoridad administrativa tiene el objeto de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, pudiendo para el ejercicio de sus atribuciones imponer diversas multas.

En términos de lo anterior, las sanciones que imponga dicha procuraduría, tienen el carácter de multas que derivan de la infracción a normas administrativas federales, como en el caso particular lo es la Ley Federal de Protección al Consumidor. Al imponer la multa la autoridad emisora no señala los criterios de valoración que utilizó de forma razonada, es decir la autoridad no precisa las consideraciones de hecho y de derecho que la autoridad utilizó para imponer la sanción equivalente al monto señalado, ya que si bien es cierto que la autoridad posee el arbitrio para valorar los hechos que considere omisiones o violaciones a las leyes, también es cierto que debe exponer los razonamientos a que llegó para imponer el monto de la multa impuesta y la gravedad de la omisión respecto

al proveedor y exponer los criterios que utilizó para imponer una multa que no es la mínima aplicable, derivado de ello la resolución no expresa los requisitos Constitucionales de fundamentación y motivación.

Por lo que es evidente la omisión de la autoridad a cumplir con lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que la imposición de la multa carece del requisito de debida motivación que debe revestir todo acto de autoridad, para cumplir con el mandato establecido en el artículo 16 de la Constitución General de la Republica, por lo que la emisora se encontraba obligada a tomar en cuenta las circunstancias personales del infractor, su capacidad económica y la gravedad de la infracción ya que la multa se encuentra comprendida entre un mínimo y un máximo por lo que si la propia ley que regula a la autoridad emisora señala el parámetro a que se debe sujetar la misma para ello, siendo que la multa que impone resulta ser un monto superior al mínimo es claro que la autoridad se encontraba obligada a motivar el porque impuso en ese monto la multa; es decir, debió haber expresado pormenorizadamente los motivos que tuvo para fijar la cuantía de la multa, atendiendo para ello a las peculiaridades del caso, y a los hechos generadores de la infracción, indicando las razones que tomó en cuenta para fijar el monto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida por la ley, debiendo señalar los razonamientos necesarios para motivar debidamente la imposición de la sanción en un monto superior al mínimo estableciendo para ello los factores necesarios para su individualización, detallando todos los elementos y circunstancias que la llevaron a considerar procedente tal determinación sirve de apoyo a lo antes expuesto la tesis

jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación que a continuación se transcribe:

**"MULTAS. ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONERLAS ENTRE EL MÍNIMO y EL MÁXIMO PERMITIDO POR LA LEY. DEBE RAZONARSE.-**

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

**Octava Época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo I-Segunda parte-2, enero a junio de 1988.**

Sirve también de apoyo la Jurisprudencia 73 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 1917-1995, Tomo III, Jurisprudencia, página 52 y que a la letra expresa:

**"FUNDAMENTACIÓN y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado,**

**entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión, el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."**

Por lo que al no fundar y motivar conforme a lo ordenado por el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor el acto de molestia al imponer una sanción violatoria de los artículos 14, 16 y 22 Constitucionales en virtud de que al imponer el monto de la multa no se tomaron en consideración los requisitos relativos a la gravedad, la intencionalidad del acto u omisión del particular, la intencionalidad de la conducta y las condiciones económicas de la persona a la quien se le impuso.

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

Sirven de apoyo las siguientes tesis jurisprudenciales.

**MULTAS ADMINISTRATIVAS.- DEBE SEÑALARSE LAS RAZONES DE SU IMPOSICIÓN.-** Para la correcta imposición de una sanción no basta una simple cita del precepto legal en que se funda ya que deben determinarse las razones de su aplicación, para lo cual es necesario que las autoridades razonen pormenorizadamente las peculiaridades del infractor y de los hechos o motivos de la infracción, especificando la forma y manera de cómo influyen en su animo para fijarla en cierta cantidad, entre un mínimo y el máximo de la sanción, justificando así el ejercicio de su arbitrio para la fijación de su monto.

Revisión N. 971/86 resuelta en sesión de 10 de septiembre de 1987, por unanimidad de 8 votos, revista del Tribunal Fiscal de la Federación Segunda Época, año IX, número 93 septiembre de 1987, Tesis de la Sala Superior.

**MULTAS REQUISITOS PARA SU IMPOSICIÓN.-** Si la autoridad al imponer la multa reclamada fue omisa en señalar las razones que demostraran que la falta hubiera sido intencional, no precisó tampoco en que consistió la gravedad de la misma, ni tampoco determinó cual es la capacidad económica de la empresa quejosa, ni mucho menos conforme a que datos lo habría hecho debe decirse que no basta con afirmar lisa y llanamente que se tomó en cuenta el carácter intencional de la falta, la capacidad económica de la negociación y la gravedad de la infracción, si no que es necesario acreditar la actualización de dichos supuestos, mediante los razonamientos que así lo demuestren, que expliquen como y por

que la falta se considera intencional; cual es y como, con base en que elementos, se determino la capacidad económica del infractor, y en que consiste y con base en que determino la gravedad de la infracción.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo e Revisión 175186 21 de mayo de 1986, unanimidad de votos, Parte: Parte III, Tesis, Pagina 59.

**MULTAS PARA CONSIDERAR LEGALES LAS IMPUESTAS CON FUNDAMENTO EN LA FRACCION I DEL ARTICULO 86 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, DEBERAN OBSERVARSE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 89 DE LA MISMA LEY.-** La fracción I del artículo 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no determina el criterio que la autoridad debe seguir para fijar el monto de la multa, por tanto para considerar que la impuesta con fundamento en tal dispositivo cumple con las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículo 14 y 16 Constitucionales, la autoridad deberá observar los elementos básicos previstos en el artículo 89 de la ley referida, que son: a) El carácter intencional de la acción y omisión constitutiva de la infracción, b) Las condiciones económicas del infractor y c) La gravedad que la infracción implique, debiendo valorar si se trata de una conducta singular del omiso o de una reincidencia y especificar en que consistió la gravedad del incumplimiento, de lo contrario el prestador *del* servicio queda sin oportunidad de objetar el exceso atribuido a su conducta y la importancia de las consecuencias producidas por

su incumplimiento con la consiguiente trasgresión a las garantías en cita.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- Octava Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV Segunda Parte-2, Página 578.

**MULTAS OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD DE RAZONAR SU ARBITRIO EN LA CUANTIFICACION DE LAS, ARRIBA DEL MÍNIMO.-** La autoridad administrativa debe fijar razonablemente dentro de los extremos previstos por la norma, la sanción, motivando la importancia de la infracción cometida de que se trata, para ello debe tomar en cuenta todas las circunstancias que prevé la ley de la materia para individualizar la multa, es decir, para graduar el importe de ésta debe razonar su monto, siempre que la ley del acto revea una exacción pecuniaria que abarca de un rango mínimo aun rango máximo.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte TCC, Tesis 872, Página 597.

**MULTAS DEBEN EXPONERSE LAS RAZONES QUE DETERMINEN LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION.-** Para la correcta imposición de una sanción no basta la simple cita del precepto legal en que se funda, ya que debe determinarse la gravedad de la infracción y para ello es menester que las autoridades razones pormenorizadamente las peculiaridades del infractor y de los hechos motivo de la infracción especificando la forma y manera como influyen en su ánimo para detenerla en cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, justificando así el ejercicio de su

**arbitrio para la fijación de las sanciones con base en la gravedad de la infracción.**

Ahora bien respecto a lo antes referido a nuestro parecer se presenta como opción viable para que la autoridad lleve a cabo su función sancionadora dentro de la legalidad establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor, que en el artículo 132 de la ley en cita, por lo que respecta a la condición económica del infractor, se enuncie que la autoridad considerara el monto de la operación pactada entre las partes como parte integrante del patrimonio del infractor, ya que al no contar con elementos para determinar la condición económica del proveedor la autoridad emite una resolución carente de legalidad ya que no cumple con lo ordenado por su propia legislación y esta es la principal causa de nulidad decretada a las resoluciones administrativas emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor, debiendo además analizar los datos contenidos en los documentos base de acción que identifiquen la operación o el acto de comercio celebrado, ya que la cantidad pactada forma parte del patrimonio del proveedor infractor, lo anterior para el caso de que el consumidor ya hubiese pagado el costo total del servicio contratado o el importe del bien adquirido o bien el pago parcial que haya entregado el consumidor, desprendiéndose del mismo documento que los demás contratos celebrados por el proveedor versan por similares cantidades, cumpliendo así la autoridad con la obligación de motivar y fundar debidamente la sanción impuesta y así no caer en la ilegalidad al momento de cuantificar el monto de la multa.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** La institución objeto del presente trabajo de investigación, no obstante haber nacido bajo el estigma de ser populista, en virtud de haberse creado a fines del gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, ha ido creciendo y se puede afirmar que en la misma la corrupción no se ha institucionalizado, por ello su funcionamiento y su credibilidad.

**SEGUNDA.-** En su tarea reguladora el Estado democrático recurre al Derecho para: Reglamentar las relaciones económicas; Definir la organización de la sociedad y del propio Estado y Crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de interés dentro de un contexto de paz social y a esta tarea contribuye evidentemente la Procuraduría Federal del Consumidor.

**TERCERA.-** La aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ha traído como consecuencia lógica el fortalecimiento del Estado de Derecho, y tiene implicaciones jurídico económicas, en virtud de que el Estado contemporáneo ha dejado de ser un simple Estado de Derecho, tal y como fue concebido en el pasado, para convertirse en un Estado de Derecho, basado en la Economía.

**CUARTA.-** Las implicaciones económicas de la actividad desarrollada por la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor son muy importantes en virtud de haber propiciado la equidad y seguridad jurídica entre proveedores y consumidores.

**QUINTA.-** Un efecto económico del quehacer jurídico administrativo de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, es preventivo, en virtud de que los proveedores de bienes y servicios, tienen presente la efectividad de dicha institución, tratando consecuentemente de respetar los derechos de la población consumidora.

**SEXTA.-** La institución objeto del presente trabajo de investigación, con su actividad sistemática, ha generado un clima de respeto a la ley en las relaciones entre consumidores y los proveedores de bienes y servicios.

**SÉPTIMA.-** La Ley Federal de Protección al Consumidor tiene como objeto el promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre consumidores y proveedores de acuerdo a los procedimientos establecidos en el mismo ordenamiento.

**OCTAVA.-** Dentro de las atribuciones que le confiere la ley a la Procuraduría Federal del Consumidor, se encuentra la facultad de sancionar al proveedor que haya violado las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, atribución que se encuentra señalada dentro del procedimiento por infracciones a la ley contemplado en el artículo 123 del ordenamiento antes invocado.

**NOVENA.-** Si bien es cierto que esta facultad sancionadora se encuentra debidamente señalada en el capítulo de sanciones, también es cierto que en el mismo capítulo se determinan los lineamientos a considerar para individualizar dichas sanciones,

debiendo fundar y motivar las mismas cumpliendo con los requisitos de legalidad que señala el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en donde se determina claramente los elementos a considerar para la imposición de las sanciones, siendo estos los siguientes: la condición económica del infractor, el carácter intencional de la infracción, si se trata de reincidencia, la gravedad de la infracción y el perjuicio causado al consumidor, por lo que la autoridad administrativa debe imponer las sanciones que determina la ley que la regula conforme a lo señalado en el mismo ordenamiento.

**DECIMA:** Como opción para que la autoridad lleve a cabo su función sancionadora dentro de la legalidad establecida en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que respecta a la condición económica del infractor, se propone que se agregue a dicho precepto que la autoridad considerara el monto de la operación pactada entre las partes como parte integrante del patrimonio del infractor, analizando los datos contenidos en los documentos base de acción que identifiquen la operación o el acto de comercio celebrado, cumpliendo así la autoridad con la obligación de motivar y fundar debidamente la sanción impuesta.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

**ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001.**

**BELTRÁN GUERRA, Luis. El acto administrativo. Procuraduría General de la República. Caracas, Venezuela. 1977.**

**DEL CASTILLO VELASCO, José María. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Editorial UNAM . Instituto de Investigaciones Jurídicas. México Distrito Federal 1994.**

**DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México Distrito Federal 1991.**

**FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa-UNAM. México Distrito Federal 1995.**

**FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, 30a. Edición. Editorial Porrúa, México Distrito Federal 1998.**

**GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. El procedimiento Administrativo Español. Editorial Reus. Madrid España 1988.**

**LÓPEZ NIETO y MALLO Francisco. El procedimiento Administrativo. Editorial Bosch. Barcelona España 1960.**

**MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Labor. Barcelona España 1997.**

**MORAL PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Mc. Graw Hill. México Distrito Federal 1997.**

**NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1995.**

**OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997.**

**PÉREZ BENÍTEZ, Julio. La Procuraduría Federal del Consumidor. Edición del Autor. México Distrito Federal 2003.**

**SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 20ª. Edición Editorial Porrúa, México Distrito Federal 1999.**

**SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 16ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995.**

#### **DIVERSOS.**

**DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. 9a. Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. Universidad Nacional Autónoma de México, México Distrito Federal 1992,**

**MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. Editorial Harla. México Distrito Federal 1996.**

## **LEGISLACIÓN.**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

**LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.**

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

**ESTATUTO ORGÁNICO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**