



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

**“EL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY REGULADO POR LA
LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, DEBE SUJETARSE A
PLAZOS Y TÉRMINOS CONCRETOS.”**

T E S I S P R O F E S I O N A L

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A

OMAR MONDRAGÓN GUZMÁN

ASESOR DE TESIS

Lic. Imelda Fernández Bucio

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México
Septiembre de 2017



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.

Mi admiración por el hombre que me enseñó el amor a la patria; el honor y la lealtad hacia el prójimo, la justicia, quien siempre me ha guiado a ser una mejor persona y que siempre ha estado conmigo en las adversidades, la persona sin la cual no hubiese sido posible este logro, mi padre, Luis Agustín Mondragón Cruz.

A Naomi y Nataly, quienes son las personas que me hicieron entender el significado de la palabra amor, y son el motivo para no darme por vencido nunca, gracias por darle sentido a mi vida.

A Luis Mondragón Guzmán, mi hermano, el mejor amigo que he tenido y que siempre ha estado a mi lado protegiéndome.

A Rigo, que siempre confió en mí y ofrendó su vida por su país, sirviendo leal y honorablemente a la Agencia Federal de Investigación.

A Zeus, quien llenó de alegría mi alma.

A la Agencia Federal de Investigación, Procuraduría General de Justicia del Estado de Aguas Calientes, y a las Fuerzas Especiales del Ejército Mexicano, que me brindaron el honor de servirles.

A esta grandiosa Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1.1 Creación y evolución de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	5
1.2 Reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1989, 24 de diciembre de 1992 y 04 de febrero de 2004.....	9
1.3 Transformación de las Funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	15

CAPÍTULO II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL

2.1 Teoría General del Proceso.....	18
2.1.2 Proceso y Procedimiento, sus diferencias.....	21
2.1.3 Etapas de los procesos.....	24
2.1.4 Principios Procesales.....	28
2.2 Procedimiento Administrativo Federal regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	31
2.2.1 Elementos y requisitos de los actos administrativos dictados durante el procedimiento administrativo federal.....	35
2.2.2 Nulidad y anulabilidad del acto administrativo federal.....	37
2.3 Principios del Procedimiento Administrativo.....	38
2.4 Tipos de procedimientos administrativos.....	40

CAPÍTULO III. LEGISLACIONES QUE GARANTIZAN EL CUMPLIMIENTO DE LA AUDIENCIA PREVIA Y DEBIDO PROCESO.

3.1 Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).....	45
3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	46
3.3 Ley de Amparo.....	47
3.4 Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	48
3.5 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	53

CAPÍTULO IV. DERECHO COMPARADO: SUSTANCIACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN OTROS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

4.1 Ley de Protección a los Consumidores y Usuarios de Venezuela.....	56
4.2 Ley de Protección al Consumidor y Usuario de Guatemala.....	58
4.3 Ley de Defensa del Consumidor de Argentina.....	60

CAPÍTULO V. PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

5.1 Diferentes Procedimientos Administrativos Sustanciados por la Procuraduría Federal del Consumidor.....	66
5.1.1 Procedimiento Conciliatorio.....	67
5.1.2 Procedimiento Arbitral.....	72
5.1.3 Procedimiento por Infracciones a la Ley.....	74
5.2 Aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	76
5.3 La figura jurídica de la caducidad y su configuración dentro del Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor..	82

CAPÍTULO VI. CASOS PRÁCTICOS QUE EVIDENCIAN LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA Y PROPUESTA PARA SU SOLUCIÓN

Introducción.....	89
6.1 Procedimiento por Infracciones a la ley PFC.CHI.C.1.001011/2014.....	91
6.2 Procedimiento por Infracciones a la ley PFC.CHI.C.1.000700/2014.....	96
6.3 Propuesta para garantizar las formalidades esenciales del procedimiento al sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley.....	105
Conclusiones.....	107
Bibliografía.....	109

INTRODUCCIÓN

Con la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de diciembre de mil novecientos setenta y cinco se cimentaron las bases para la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya misión radicó primordialmente en proteger y promover los derechos de los consumidores, garantizando relaciones comerciales equitativas entre los consumidores y los proveedores de productos bienes o servicios, previniendo y sancionando prácticas comerciales desleales con la finalidad de garantizar el cumplimiento de sus disposiciones y de las Normas Oficiales Mexicanas.

Para prevenir y sancionar abusos en la comercialización de bienes, productos o servicios por parte de los proveedores actualmente se encuentra establecido un procedimiento sancionador en su contra cuando se detecten posibles infracciones a dichas normas; sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección al Consumidor y hasta la fecha, las normas que regulan las prácticas comerciales entre consumidores y proveedores se han enfocado notoriamente hacia garantizar los derechos de aquellos, acotando que al momento de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor no se contemplaban normas para sustanciar el procedimiento sancionador y no fue sino hasta la reforma de veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos que se introdujo en uno solo de sus artículos la forma en que debe sustanciarse dicho procedimiento, el cual desde su creación como la gran mayoría de los compendios normativos ha sufrido diversas reformas y adiciones.

Desde el nacimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sus reformas han sido tendientes a regular su competencia, atribuciones y la protección jurídica de los consumidores, desatendiendo por completo los derechos de los proveedores cuando son sujetos al procedimiento sancionador, toda vez que desde la publicación de la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, y hasta la fecha, en uno solo de sus artículos (Artículo 123) se prevé la forma para sustanciar el procedimiento sancionador en contra de los proveedores, norma que resulta imprecisa en cuanto a los términos y plazos para el desahogo de sus etapas, lo cual en la práctica trasciende en perjuicio del patrimonio de los presuntos infractores ya que en la mayoría de los casos el procedimiento sancionador culmina en una sanción económica derivada de un inadecuado procedimiento que garantice la defensa de sus intereses, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor adecúa los términos y plazos del procedimiento

sancionador a su libre arbitrio, lo que conlleva a la necesidad de acudir a los órganos de control constitucional con la finalidad de que le sea reconocido su derecho a que no solo se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, sino que dichas formalidades se encuentren sujetas a plazos y términos previamente establecidos.

En la presente investigación se expondrán dos situaciones prácticas reales en las que el sustentante actuó como representante legal de proveedores en la sustanciación de los Procedimientos por Infracciones a la Ley por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor que evidencian la problemática abordada, en las que podrá observarse que dicha procuraduría omite sujetarse a términos y plazos precisos para sustanciar el procedimiento sancionador, fundamentando su proceder en el contenido del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual efectivamente no es preciso en cuanto a los términos y plazos que la obliguen a sustanciarlo dentro de un periodo temporal expresamente establecido y que necesariamente nos obliga a interrogarnos: ¿El Procedimiento por Infracciones a la Ley sustanciado por la Procuraduría Federal del Consumidor es preciso en cuanto a los términos y plazos en que debe sustanciarse?, ¿El Procedimiento por Infracciones a la Ley sustanciado por la Procuraduría Federal del Consumidor en contra de los proveedores garantiza el ejercicio de una adecuada defensa?, y ¿El Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor cumple con los requisitos establecidos por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera previa a la imposición de sanciones?.

Para contestar dichas interrogantes, se expone la importancia que representa el presente tema de investigación, en la que se aborda en primer término la creación y las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, con el propósito de comprender su finalidad así como las transformaciones que ha sufrido la Ley Federal de Protección al Consumidor bajo la perspectiva de su facultad sancionadora, realizando el estudio de la Teoría General del Proceso, la diferencia entre los términos proceso y procedimiento, sus etapas y los principios que deben regirlas para posteriormente aplicarlas al procedimiento administrativo federal, examinando jerárquicamente las normas que garantizan los derechos de audiencia previa y debido proceso de los proveedores cuando son sujetos al Procedimiento por Infracciones a la Ley, sin omitir realizar una comparación entre dicho procedimiento sancionador y los regulados por otros países de Latinoamérica, para concluir con el análisis del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la controversia que representó su contenido al momento de aplicarlo en dos casos prácticos reales en los que el sustentante intervino en los procedimientos sancionadores en defensa de los proveedores.

El método deductivo empleado para la presente investigación es la herramienta utilizada para sustentar las conclusiones alcanzadas, partiendo del contenido de los artículos 14 y 17 párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevén las formalidades, términos y plazos que deben observarse en todo procedimiento de manera previa al acto privativo de derechos, contrastando su contenido con lo preceptuado por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor mediante la utilización de la experimentación y correlación en el campo jurídico para comprobar la hipótesis planteada.

Determinar la forma en que se debe garantizar el derecho a una adecuada defensa al sustanciarse el Procedimiento por Infracciones a la Ley en contra de los proveedores es el objetivo primordial de la presente investigación, con el propósito de que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento sancionador, sin dejar pasar desapercibido que las formalidades no solo implican que la norma reguladora señale las etapas del procedimiento, sino que resulta indispensable además que sea precisa en cuanto a los plazos en que dichas etapas deben llevarse a cabo.

CAPÍTULO I

1.1 CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, prevista por el artículo 75 de la Ley Federal de Protección al Consumidor¹ como organismo descentralizado de Servicio Social, con funciones de autoridad, con personalidad y patrimonio propio, cuyo objetivo radicó primordialmente en proteger y promover los derechos de los consumidores, garantizando relaciones comerciales equitativas con los proveedores de productos bienes o servicios, compendio normativo que consideraba como proveedores a los comerciantes industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del estado que produzcan, distribuyan o comercialicen bienes o presten servicios a consumidores, con la finalidad de evitar que éstos diseñaran publicidad engañosa que indujera al error en las características, componentes y propiedades de los servicios anunciados, que se otorgara además una garantía por la adquisición de bienes productos y servicios, dotando de acción a los consumidores para acudir ante la procuraduría a solicitar la rescisión del contrato, reducción del precio pagado o una compensación, mediante la sustanciación del procedimiento conciliatorio o arbitral.

En dicho compendio normativo se estableció la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, siendo el primer país en América Latina en crear una procuraduría para la protección de los derechos de los consumidores y el segundo después de Venezuela en la creación de una ley que los protegiera, en la que se instauró la creación de delegaciones en cada una de las entidades federativas del país para el cumplimiento de sus propósitos, para el año 1983 ya se encontraban en funciones 32 Delegaciones en toda la República Mexicana y actualmente existen

¹ Entró en vigor el cinco de febrero de mil novecientos setenta y seis.

38, 4 en la Ciudad de México, 4 en el Estado de México y una en cada Entidad Federativa, así como 13 Subdelegaciones y Unidades de Atención², su normativa estaba compuesta por trece capítulos que regulaban la competencia, la publicidad y garantías del consumidor, regulaba las operaciones a crédito, las responsabilidades por incumplimiento por parte de los proveedores, los servicios que debían prestar los proveedores, las ventas a domicilio, disposiciones generales, la creación y atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, la creación y atribuciones del Instituto Nacional del Consumidor, la situación jurídica del personal de ambas dependencias, las facultades de inspección y vigilancia, las sanciones y por último los recursos administrativos.

Existen observaciones importantes al catálogo normativo en comento ya que las atribuciones para el cumplimiento de sus propósitos se dividieron entre la Secretaría de Industria y Comercio, la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor dando como resultado importantes lagunas en cuanto a la precisión de la autoridad competente para imponer sanciones por la violación de la normatividad, la determinación de cual autoridad era la facultada para ejercer las facultades de inspección y vigilancia, y sobre todo determinar qué autoridad era la facultada para sujetar a un procedimiento previamente establecido para la aplicación de las sanciones en cumplimiento a la garantía de audiencia previa y debido proceso prevista por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de Protección al Consumidor establecía en su artículo 86³ las diversas sanciones aplicables en el caso de la comisión de alguna infracción por

² Ovalle Favela, José y Silva Meza, Juan, *Acción de grupo promovida por la Procuraduría Federal del Consumidor: efectos de la sentencia declarativa*, México, 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, coordinación de compilación y sistematización de tesis, p. 28.

³ Artículo 86. – Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella serán sancionadas por la autoridad competente con:

- I. Multa de cien a cien mil pesos. En caso de que persista la infracción, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.
- II. Clausura temporal hasta por 60 días.
- III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.
- IV. Las previstas por los artículos 53 y 54 para los casos a que los mismos se refieren.

parte de los proveedores de productos, bienes y servicios; sin embargo, no estaba claro que autoridad era la facultada para imponer dichas sanciones, y lo más importante, no se contemplaba algún procedimiento que diera legalidad y eficacia a este acto de autoridad.

Al mencionar las facultades de inspección y vigilancia así como de imposición de sanciones se utilizaron comúnmente las expresiones: “las autoridades a quien corresponda” y “*la autoridad competente*” lo cual resultaba ambiguo, tomando en consideración que la misma ley no establecía en sus artículos y de manera específica si la Secretaría de la Industria y Comercio, la Procuraduría Federal del Consumidor o el Instituto Nacional del Consumidor era la facultada para ejercer dichas atribuciones, resulta oportuno citar el contenido de los artículos que apoyan estas afirmaciones:

*“Artículo 78. Los servicios de inspección y vigilancia **de las autoridades a quien corresponda**, en la esfera de su competencia, velar por la aplicación y cumplimiento de esta ley...*

*“Artículo 86. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella **serán sancionadas por la autoridad competente** con: ...”*

(Énfasis añadido)

No se debe inobservar que las atribuciones conferidas tanto a la Procuraduría Federal del Consumidor así como al Instituto Nacional del Consumidor consistían en el primero de los casos a representar los intereses de los consumidores ante cualquier tipo de autoridad en defensa de sus derechos, proporcionar asesoría gratuita a los consumidores, actuar como mediador o árbitro entre los consumidores y proveedores, solicitar informes a los proveedores y prevenir prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o la economía

popular, y el Instituto Nacional del Consumidor únicamente se encontraba facultado para informar y capacitar a los consumidores; orientarlos para racionalizar su poder de compra y darles a conocer prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses; recopilar, procesar y difundir la información objetiva de los productos y servicios ofrecidos por los proveedores; realizar investigaciones de consumo, así como promover e instrumentar programas educativos para orientar al consumidor⁴, pero, en ninguno de sus artículos la ley les otorgaba expresamente atribuciones para efectuar visitas de inspección y vigilancia, mucho menos les conferían facultades expresas para sancionar el incumplimiento a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Es evidente que para el logro del objetivo de una efectiva protección de los derechos del consumidor resultaba necesario la inclusión de instrumentos normativos que dotaran de facultades a una autoridad específica con la finalidad de prevenir y garantizar sus derechos y disuadir el comportamiento comercial de los proveedores tendiente a lesionar los derechos de consumidores mediante la imposición de sanciones, por lo que desde su entrada en vigor se han implementado diversas reformas a Ley Federal de Protección al Consumidor, las más importantes para los fines que persigue la presente investigación en cuanto a la implementación de la imposición de sanciones son las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, y veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos (*Infra 2.2*), y no obstante que desde su creación, la Ley Federal de Protección al Consumidor ha sido reformada en nueve ocasiones⁵, ocho se han enfocado en regular los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional, su competencia, naturaleza jurídica, información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, bases de organización y funcionamiento, fortalecimiento de mecanismos de defensa de los derechos e

⁴ Ovalle Favela José

⁵ Reformas Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 07 de enero de 1982, 07 de febrero de 1985, 04 de enero de 1989, 06 de febrero de 1991, 24 de diciembre de 1992, 05 de agosto de 1994, 04 de febrero de 2004, 29 de enero de 2009 y 30 de agosto de 2011.

intereses de la población consumidora, alineación y adscripción orgánica de las unidades administrativas, labores de educación y divulgación, regulación del servicio de tiempo compartido, contratos de adhesión, publicidad, ofertas y promociones y el cambio en la denominación de acción de grupo por la de acción colectiva. Si bien es cierto estas reformas resultan trascendentales en la protección de los derechos sociales del público consumidor, éstas no resultan significativas para dilucidar la problemática planteada, ya que paradójicamente la presente investigación se enfoca en la protección del derecho de los proveedores, particularmente en lo concerniente a su derecho a que se establezcan términos y plazos concretos dentro del procedimiento sancionador, dotando de una norma jurídica que garantice su derecho a una adecuada defensa.

También resulta incuestionable que al momento de su entrada en vigor, la ley Federal de Protección al Consumidor fijaba claramente las obligaciones de los proveedores para la comercialización de sus productos con la finalidad de prevenir prácticas comerciales desleales en perjuicio de los consumidores, sin embargo, se perdió de vista por completo la inclusión de un marco normativo que regulara el derecho de los proveedores a una defensa de manera previa al acto privativo de sus derechos, enfocándose primordialmente a la prevención de intereses lesivos hacia los consumidores. En consecuencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor ha ido adquiriendo gradualmente los instrumentos normativos que permitan regular las relaciones comerciales entre consumidores y proveedores, ya que actualmente las atribuciones tendientes a proteger y promover los derechos de la población consumidora, realizar visitas de inspección y vigilancia e imponer sanciones se encuentran concentradas en una sola autoridad, la Procuraduría Federal del Consumidor; al mismo tiempo, ya se encuentra incluida una norma que prevé el procedimiento a que debe sujetarse dicho organismo de manera previa a la imposición de sanciones en contra de los proveedores, denominado Procedimiento por Infracciones a la Ley, procedimiento que se encuentra regulado por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, norma que constituye la piedra angular del tema de investigación abordado, en virtud de que actualmente la Procuraduría Federal del consumidor no solo cuenta con los

procedimientos de conciliación y de arbitraje sino que incluye un nuevo procedimiento de índole sancionador.

1.2 REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 04 DE ENERO DE 1989, 24 DE DICIEMBRE DE 1992 Y 04 DE FEBRERO DE 2004.

La protección al consumidor llegó a tomar características de auténtica garantía social a partir del año 1983, al reformarse el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al incluirse la siguiente disposición: *“La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses...”*⁶

Con la finalidad de prevenir prácticas desleales y abusivas en perjuicio de los proveedores, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1989, el Congreso de Los Estados Unidos Mexicanos reformó el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, particularmente la fracción VI, en la que se otorgó de manera expresa a la Procuraduría Federal del Consumidor entre otras atribuciones, las de inspección y vigilancia así como sancionadoras, resultando conveniente exponer el siguiente cuadro comparativo:

Ley Federal de Protección al consumidor de 22 de diciembre de 1976	Reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor Publicada en el diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1989
---	--

⁶ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983.

<p><i>“Artículo 59.- La Procuraduría Federal del consumidor tiene las siguientes atribuciones:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>VI.- Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios que lleguen a su conocimiento...”</i></p>	<p><i>“Artículo 59. – La Procuraduría Federal del consumidor tiene las siguientes atribuciones:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>VI.- Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materias de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, <u>así como sancionar su violación en términos de los artículos 86 y 87</u> y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medidas y otras características de los productos y servicios...”</i></p>
--	---

(Énfasis añadido)

Derivado del cuadro informativo expuesto anteriormente, puede observarse que a partir de la reforma de 04 de enero de 1989 se incluyeron de manera exclusiva las facultades de inspección y vigilancia así como sancionadoras a la Procuraduría Federal del Consumidor, únicamente en lo referente a la violación de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; lo cual solucionó solo de manera parcial la problemática que representaba la Ley Federal de Protección al Consumidor de 22 de diciembre de

1975, problemática que como ya se mencionó anteriormente, radicaba primordialmente en que la ley no era específica en cuanto a la autoridad competente para sancionar la violación de las normas contenidas en el catálogo normativo en cuestión, y no obstante que se vio solucionada dicha situación con el otorgamiento expreso de la atribución sancionadora a la Procuraduría Federal del Consumidor, se dejó a un lado la inclusión de normas que regularan un procedimiento previo que dotara de legalidad la imposición de alguna sanción en contra de los proveedores, toda vez que de sus 98 artículos, ninguno establecía el procedimiento que debía llevarse previo a la imposición de alguna sanción.

No fue sino hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 por medio de la cual se abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 en que se incluyó en uno solo de sus artículos el procedimiento que debía seguirse en contra de los proveedores de productos, bienes o servicios, derivado únicamente de la violación de precios y tarifas acordados.

Esta reforma de 24 de diciembre de 1992 fue especialmente trascendente para los fines que persigue la presente investigación, en virtud de que después de dieciséis años de la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección al Consumidor se incluyó una norma tendiente a respetar la garantía de audiencia previa y debido proceso a favor de los proveedores de bienes, productos y servicios de manera previa a la imposición de sanciones, prevista por su artículo 123 y cuyo contenido obligó a la Procuraduría Federal del Consumidor a sustanciar un procedimiento de manera previa a la imposición de sanciones denominado "*Procedimiento por Infracciones a la Ley*".

Con la creación del Procedimiento por Infracciones a la Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, previsto por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se añadió el derecho de los proveedores a la audiencia previa y debido proceso como requisito de procedencia para la imposición de alguna sanción derivada del incumplimiento a dicha normatividad, su redacción fue la siguiente:

“Artículo 123. Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta Ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo.

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

Es destacable señalar que con la reforma en cuestión se garantizó a favor del proveedor su derecho a ser notificado del inicio del procedimiento sancionador, el otorgamiento del término de diez días hábiles para rendir pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga, estableciendo además la admisión de las pruebas que estime pertinentes y su desahogo; concluido este se estableció el derecho a ofrecer alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes y posteriormente, la Procuraduría Federal del Consumidor debía resolver dentro de los quince días siguientes.

Ciertamente, con la reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, por primera vez se estableció un procedimiento para que los proveedores ejercitaran

su derecho a una audiencia previa y debido proceso de manera previa a la privación de sus derechos, lo cual se tradujo en un importante avance en cuanto a la protección de sus derechos, toda vez que ya se establecía expresamente que la Procuraduría Federal del Consumidor era competente para imponer sanciones a los proveedores, pero únicamente en el supuesto de que éstos incurrieran en la violación de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y solo de manera previa a la sustanciación del procedimiento establecido por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

A partir de la reforma al artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de febrero de 2004, la Procuraduría Federal del Consumidor no solamente se encontraba facultada para imponer sanciones derivadas de la violación de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; sino que además amplió sus atribuciones sancionadoras en los casos de incumplimiento en cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, de las contenidas en las Normas Oficiales Mexicanas y las previstas por la Ley Federal de Metrología y Normalización, su redacción se estableció de la siguiente forma:

*“ARTÍCULO 123.- **Para determinar el incumplimiento de esta ley** y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.*

Cuando la Procuraduría detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas, notificará también al fabricante, productor o importador de tales bienes o productos el inicio del procedimiento previsto en este artículo. La Procuraduría determinará las sanciones que procedan una vez concluidos los procedimientos en cuestión.

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

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes...”

(Énfasis añadido)

La norma jurídica anteriormente citada es la que actualmente rige el Procedimiento por Infracciones a la Ley desde el 04 de febrero de 2004 y la misma no ha sido sufriendo reformas al día de hoy, es decir, la norma que regula la sustanciación del Procedimiento por Infracciones a la Ley ha sido intocada por 12 años no obstante que carece de términos expresamente establecidos para pronunciarse sobre la admisión o desechamiento en su caso de los medios probatorios ofrecidos por los proveedores, no establece un término concreto para el desahogo de los medios probatorios ofrecidos y por ende, no se encuentra

garantizado el derecho a que los proveedores ofrezcan sus alegaciones dado el libre manejo de los plazos y términos en que la Procuraduría Federal del Consumidor sustancia el procedimiento sancionador, aunado a que la notificación para el ejercicio de ese derecho no es de manera personal, situación que evidentemente transgrede las garantías de audiencia previa y debido proceso de los posibles infractores.

Las observaciones planteadas anteriormente, serán abordadas más adelante (*Infra* 5.2), pues estas constituyen el objetivo primordial de la presente investigación.

1.3 TRANSICIÓN DE LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 se abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor de 22 de diciembre de 1975⁷, desapareciendo el Instituto Nacional de Protección al Consumidor y concentrándose así la totalidad de las atribuciones para la protección y defensa de los consumidores en una sola institución, la Procuraduría Federal del Consumidor⁸.

A partir de dicha reforma, la Procuraduría Federal del Consumidor no solamente contaba ya con las atribuciones de representar los intereses de los consumidores ante cualquier tipo de autoridad en defensa de sus derechos, proporcionar asesoría gratuita, actuar como mediador o árbitro entre los consumidores y proveedores, solicitar informes a los proveedores y prevenir prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o la economía popular, sino que además se le otorgaron las facultades para para informar y capacitar a los consumidores, orientarlos para racionalizar su poder de compra y darles a conocer prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses, recopilar, procesar y

⁷ Artículo segundo transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992

⁸ Artículo tercero transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992

difundir la información objetiva de los productos y servicios ofrecidos por los proveedores, realizar investigaciones de consumo, así como promover e instrumentar programas educativos para orientar al público consumidor.

Actualmente, el objeto de la Procuraduría Federal del Consumidor es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Para el cumplimiento de su objeto, desde luego que se encuentran reguladas las obligaciones y atribuciones para la protección y defensa de los consumidores, entre las cuales se destacan la elaboración de material informativo, de orientación y educación de los consumidores, las visitas de inspección y vigilancia⁹, así como requerimientos de información y documentación a los proveedores para garantizar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de las Normas Oficiales Mexicanas¹⁰ y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización¹¹; llevar un registro público de los consumidores que no deseen que su información sea utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios; asimismo, el artículo 24 de la ley en comento enuncia de manera detallada las atribuciones con las que cuenta actualmente la Procuraduría Federal del Consumidor, previendo en su fracción XIX la facultad para aplicar las sanciones por la violación a las normas contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en las Normas Oficiales Mexicanas y en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Además cuenta con la facultad de aplicar medidas precautorias cuando se afecte la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores mediante la inmovilización de envases, bienes, productos y transportes; la suspensión de comercialización de bienes, productos o servicios; la colocación de sellos de advertencia y ordenar la suspensión de información o publicidad¹².

⁹ Artículos 24 fracción XIII y 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹⁰ Artículos 13 y 19 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹¹ Artículo 24 fracción XIV de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹² Artículo 25 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tocante a la atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor para instaurar procedimientos derivados de la recepción de quejas o reclamaciones, se otorgó a la procuraduría la facultad para sustanciar los procedimientos conciliatorio y arbitral, los cuales serán abordados más adelante (*Infra 5.1.2 y 5.1.3*), este último procedimiento solo en el caso de que tanto el consumidor como el proveedor decidan someterse voluntariamente; estableciendo también la facultad de sustanciar un procedimiento sancionador denominado “*Procedimiento por Infracciones a la Ley*” (*Infra 5.1.4*).

Todas estas atribuciones concentradas exclusivamente en la Procuraduría Federal del Consumidor, evidentemente otorgan certeza y legalidad no solo a favor de los consumidores, sino también a favor de los proveedores, toda vez que los actos de autoridad que emite la procuraduría ya se encuentran expresamente supeditadas a las normas contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, dotando de eficacia y legalidad las determinaciones que emite.

CAPÍTULO II

2.1 TEORÍA GENERAL DEL PROCESO

Ovalle Favela define a la Teoría General del Proceso como *“la parte general de la ciencia del derecho procesal que se ocupa del estudio de los conceptos, principios e instituciones que son comunes a las diversas disciplinas procesales especiales (Ovalle Favela, 2005, p.49).*

Por su parte, Carnelutti, uno de los principales precursores de esta disciplina afirmó: *“Estoy Seguro de no equivocarme al afirmar que la ciencia del derecho procesal no alcanzará su cima hasta que no se haya construido sólidamente una parte general, en que los elementos comunes a cualquier forma de proceso encuentren su elaboración”*.¹³

En el sistema jurídico actual, se encuentran expresamente establecidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos los derechos humanos de audiencia previa y debido proceso (*Infra 3.2*); dicha norma jurídica garantiza estos derechos a favor de los gobernados al imponer a las autoridades la obligación de instaurar un juicio o procedimiento en el que se cumplan formalidades de manera previa al acto privativo de las propiedades, posesiones o derechos de los gobernados.

Los doctrinarios son consistentes al afirmar que existen tres elementos comunes en todas las disciplinas procesales: acción, jurisdicción y proceso; la acción es la facultad que tiene todo gobernado para promover la actividad de los órganos jurisdiccionales, *“se reconoce en los individuos la facultad de requerirle su intervención para la protección de un derecho que se considera lesionado, cuando no fuere posible la solución pacífica del conflicto”* (Hugo Alsina, 2001, p. 110). No

¹³ En el Libro *Sistema de Derecho Procesal Civil*, (como se cita en Teoría General del Proceso, 2005), Francesco Carnelutti, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, UTEHA, Buenos Aires, 1944, t. I, p. 307.

resulta inoportuno acotar en este punto que el ejercicio de la acción es lo que da inicio a todo proceso, y no necesariamente puede ser ejercitado por los gobernados, ya que en casos excepcionales la propia autoridad en ejercicio de su potestad sancionadora puede iniciar oficiosamente un procedimiento, tal es el caso del Procedimiento por Infracciones a la Ley, en el cual el ejercicio de la acción no deriva de la facultad de los gobernados para que la autoridad dirima una controversia, sino que la misma autoridad es la que en ejercicio de sus atribuciones inicia dicho procedimiento sancionador; el concepto de *jurisdicción* como el segundo elemento estructural de la ciencia del proceso según los doctrinarios, es la facultad que tienen los diversos órganos del estado para resolver conflictos así como para ejercer sus atribuciones, y el *proceso* como el conjunto de actos que se desarrollan de manera cronológica por los sujetos que intervienen en el mismo, en el que necesariamente deben cumplirse las formalidades previamente establecidas, acorde a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, podemos deducir que el proceso necesariamente se inicia con el ejercicio de la acción como elemento indispensable para que la autoridad dirima una controversia o ejercite sus atribuciones, acción que puede iniciarse a petición de parte o de manera oficiosa, esto con la finalidad de que la autoridad ejerza su jurisdicción y posteriormente se constituya como rector del proceso respectivo.

Además de esta *trilogía estructural de la ciencia procesal* como la denominó Ramiro Podetti¹⁴, existe una valiosa interpretación por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 14 constitucional, cuyo criterio aporta certeza respecto a los elementos comunes que deben observarse en cualquier tipo de procedimiento:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO... [Sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son]: **(i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque**

¹⁴ En el libro *Trilogía procesal de la ciencia del proceso*, (como se cita en Teoría General del Proceso, 2005), J. Ramiro Podetti, revista de derecho procesal, Buenos Aires, núm. 1, 1944, pp. 133-170.

la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.¹⁵

(Énfasis añadido)

La interpretación realizada al artículo 14 constitucional por nuestro máximo tribunal es de gran trascendencia, ya que por una parte aporta elementos comunes a todo tipo de procedimiento previa la privación de derechos, sin embargo, el sustentante considera prudente acotar que no es clara respecto a todas las formalidades que deben revestir los procedimientos, toda vez que omite pronunciarse respecto a la obligación de sujetarse a términos y plazos previamente establecidos. Si tomamos en consideración que las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere la norma jurídica anteriormente citada no solo obligan a la autoridad de conocimiento a sustanciar el procedimiento otorgando el derecho de audiencia, su derecho a ofrecer y que se desahoguen las pruebas, de ofrecer alegatos y que se dicte la resolución que dirima las cuestiones controvertidas, sino que dentro de dichas formalidades necesariamente debe observarse un periodo

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

cronológico bien definido para que se desarrollen cada una de las etapas del procedimiento, al respecto Serra Rojas afirma: *“ya indicamos que carecemos de un federal de procedimiento administrativo y que cada día señala más la urgencia de su expedición. Las bases que se pudieran adoptar serían las siguientes... Tercero, determinación del plazo en el cual debe obrar la administración, es decir, iniciación y terminación del expediente”*.¹⁶

No es objeto de debate la omisión señalada en el párrafo que antecede, dado que nuestro máximo tribunal emitió un criterio respecto de un caso concreto en el que no necesariamente se controvertió lo relativo a la fijación clara y precisa de los términos y plazos que deben observarse en todo procedimiento, pero es necesario señalar que dicha observación resulta especialmente trascendente para los fines que persigue la presente investigación, dado que la sujeción forzosa a las autoridades como rectoras del procedimiento a un periodo cronológico previamente establecido es necesario para que se respeten las formalidades esenciales en el Procedimiento por Infracciones a la Ley sustanciado por la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que otorgará entonces la seguridad a los posibles infractores de que el procedimiento sancionador no será indefinido y que se sujetará a etapas cronológicas bien establecidas para de esa manera respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

2.1.2 PROCESO Y PROCEDIMIENTO, SUS DIFERENCIAS.

Es importante dilucidar las diferencias entre las voces “proceso” y “procedimiento”, ya que las mismas suelen ser confundidas en el campo jurídico, y si bien es cierto no resulta de gran trascendencia al referirse a una y otra en un litigio, también lo es que resulta idóneo tener la certeza de su significado, derivado de su constante utilización en el presente trabajo.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, (investigar edición), México, Porrúa, 2008, p. 280.

El diccionario de la Real Academia Española las define como:

Proceso: (*Del lat. Processus*) m. Acción de ir hacia adelante... 3. Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.¹⁷

Procedimiento: 2. Método de ejecutar algunas cosas.¹⁸

Atendiendo a las definiciones aportadas por el Diccionario de la Lengua Española, podemos deducir que el proceso es el género y el procedimiento la especie, dado que el procedimiento es la serie de pasos y el método que deben seguirse, y el conjunto de toda esa serie de pasos regidos bajo un método se le denomina proceso.

Para ejemplificar dichas definiciones podemos tomar como modelo el proceso legislativo, el cual se constituye por diversas etapas para la creación de normas jurídicas, el cual se inicia con la iniciativa o proyecto de ley, la discusión, aprobación, la sanción, su publicación y culmina con la entrada en vigor; todo este conjunto de pasos o etapas conforman un proceso, el llamado el proceso legislativo.

Luis Humberto Delgadillo aporta una excelente comparación entre estas definiciones al afirmar:

Por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimientos.¹⁹

De tal forma que en el campo jurídico nos encontramos, por citar un ejemplo, con el proceso penal, cuyo objetivo es que el órgano jurisdiccional determine la comisión de un delito, mediante una serie de etapas que lo obligan a otorgar la audiencia previa del imputado, que le sea brindada la oportunidad de ofrecer

¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española* (2001), 22ª edición, II, Madrid, España (p. 1838)

¹⁸ *Ibidem* (p. 1837)

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, primer curso, 2ª edición, México, Limusa, 2006, p. 199.

pruebas a su favor, alegar y que se emita la sentencia correspondiente, solo por mencionar otro ejemplo, ya que tal y como se ha mencionado anteriormente todas las ramas del derecho se encuentran sujetas a seguir un procedimiento de manera previa a la privación de los derechos de los gobernados.

Carnelutti distingue el proceso del procedimiento al afirmar:

La combinación de los actos, necesaria para la obtención del efecto común, da lugar a un ciclo, que se llama procedimiento. No se dice que tal ciclo sea suficiente para conseguir por sí solo el resultado final, construyendo así el proceso, ya que éste puede exigir más de un ciclo, esto es, más de un procedimiento.²⁰

El autor citado anteriormente describe al procedimiento como una serie de ciclos que en su conjunto resultan tendientes a un resultado final denominado proceso; pues bien, dado que el objeto de la presente investigación se centra en el estudio del Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor en contra de los proveedores de productos, bienes o servicios, resulta idóneo hacer mención que el procedimiento que debe llevar a cabo dicha dependencia se encuentra regulado por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual establece el método o ciclos que deben observarse de manera previa a la imposición de sanciones, y que determina la obligación de notificar al proveedor de bienes, productos o servicios en el que se haga de su conocimiento los motivos y fundamentos de la instauración del procedimiento sancionador en su contra por la posible violación a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor o en su caso a la Ley Federal de Metrología y Normalización, otorgándole su derecho a ofrecer pruebas y alegatos, y por último el dictado de la resolución correspondiente, misma que deberá ser notificada al infractor; todas estas etapas o fases en su conjunto constituyen el proceso mediante el cual la Procuraduría Federal del Consumidor emite una resolución en la que determina la existencia o inexistencia de violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

²⁰ Francesco Carnelutti, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, UTEHA, Buenos Aires, 1944, t. IV, pp. 2 y 3.

2.1.3 ETAPAS DE LOS PROCESOS.

Derivado del Contenido del artículo 14 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece a todas las autoridades que de manera previa a la privación de las propiedades, posesiones o derechos de los gobernados necesariamente deben ser sujetos a un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales, se desprende de su literalidad que dicha norma se refiere a cualquier tipo de procedimiento sin distinción alguna, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma constitución establece, por lo que para cumplir dicha disposición es necesaria la inclusión de dispositivos normativos tendientes a garantizar el cumplimiento de etapas o fases que regulen el desarrollo de los procedimientos, los cuales han sido denominados por los doctrinarios “*normas instrumentales*”:

Todas las veces que para llegar a un acto de declaración de voluntad del Estado (ya sea una ley, un decreto o una sentencia) se haya preestablecido por *disposiciones expresas de carácter instrumental* la forma y el orden cronológico de las diversas actividades que deben ser realizadas por las personas que cooperan en la creación del acto final, la sucesión dialéctica de estas operaciones, jurídicamente reguladas en vista de ese fin se llama procedimiento...²¹

A este conjunto de normas que regulan los diversos procedimientos se les denomina también como *normas adjetivas*, de tal manera que dentro del procedimiento penal existe hoy en día un catálogo normativo aplicable a todas las Entidades Federativas denominado Código Nacional de Procedimientos Penales; en materia civil se cuenta a nivel federal con el Código Federal de Procedimientos Civiles y localmente con el Código de Procedimientos Civiles de los Estados y la Ciudad de México; en materia mercantil el Código de Comercio; en materia administrativa a nivel federal la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y

²¹ En el Libro *Proceso y Democracia* (como se cita en Teoría General del Proceso, 2005), Piero Calamandrei, *Proceso y democracia*, Trad. Héctor Fix Zamudio, EJE, Buenos Aires, 1960, pp. 49 y 50

localmente con la Ley de Procedimientos Administrativos de los Estados y de la Ciudad de México, solo por mencionar algunos ejemplos.

Todos los catálogos normativos de carácter instrumental o adjetivo, contienen la forma, etapas, plazos y términos en que debe llevarse a cabo el procedimiento que los mismos regulan, y que necesariamente deben otorgar a las partes los derechos de audiencia previa y debido proceso tutelados por el artículo 14 constitucional, cuyas etapas son comunes a todo procedimiento según la teoría general del proceso, y se encuentran divididas en:

1) expositiva, postulatoria o polémica, durante la cual las partes expresan en sus demandas, contestaciones y reconveniones, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las disposiciones jurídicas en las que fundan aquéllas. En esta parte se plantea el litigio ante el juzgador.²²

Es importante hacer notar en este punto que algunos compendios normativos como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Protección al Consumidor, sólo por citar algunos ejemplos, contienen tanto normas de carácter sustantivas así como adjetivas o instrumentales, y particularmente la ley mencionada en último término contiene en su artículo 123 el Procedimiento por Infracciones a la Ley, mismo que por tratarse de un procedimiento sancionador (*Infra 2.5 y 5.1.4*) varía en cuanto a la iniciación de la primer etapa, toda vez que este procedimiento sancionador no deriva *estricto sensu* del ejercicio de la acción por parte de un gobernado que expone sus pretensiones, sino de las pretensiones derivadas de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares al momento de notificarle los motivos y las causas por las cuales en ejercicio de sus atribuciones pretende sancionar al posible infractor por la presunción de violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, a las Normas Oficiales Mexicanas o a la Ley Federal de Metrología y Normalización.

La segunda etapa, denominada probatoria o demostrativa consiste en:

²² Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p.198.

2) Etapa probatoria o demostrativa. En ella las partes y el juzgador realizan los actos tendientes a probar los hechos controvertidos. Esta etapa se desarrolla normalmente a través de los actos de ofrecimiento o proposición de los medios de prueba, su admisión o desechamiento; la preparación de las pruebas admitidas y la práctica, ejecución o desahogo de los medios de prueba admitidos y preparados.²³

Esta etapa garantiza que las partes contendientes ofrezcan los medios de prueba necesarios tanto para acreditar los elementos constitutivos de su acción como para que la contraria acredite sus excepciones, e impone a la autoridad la obligación de pronunciarse respecto a su admisión o desechamiento y la forma en que las mismas deben desahogarse.

Dado que el Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor es el objeto de estudio de la presente investigación, es necesario precisar que dicha dependencia actúa como juez y parte durante la sustanciación de dicho procedimiento en atención a su potestad sancionadora y la misma se encuentra facultada para allegarse de las pruebas que considere pertinentes.²⁴

Algunos doctrinarios como Ovalle Favela y Delgadillo Gutiérrez le denominan a esta etapa *instrucción*, pero estos autores difieren en cuanto al momento de conclusión de dicho periodo, ya que el primero afirma que este culmina con el desahogo de las pruebas y aquél concluye que fenece con la exposición de los alegatos o conclusiones, sin embargo, son consistentes al afirmar que el propósito de este periodo es el siguiente:

Tiene como punto de partida el auto que fija el objeto del proceso y culmina con la resolución que declara cerrada la instrucción. Esta etapa tiene como finalidad que las partes aporten al juzgador las pruebas pertinentes para que pueda pronunciarse sobre los hechos imputados.²⁵

²³ *Ídem*.

²⁴ Artículo 123... podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que considere necesarias...

²⁵ Ovalle Favela, José, op. cit., p. 197.

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...²⁶

Por último, la Teoría General del Proceso denomina a la tercer etapa como *conclusiva*:

3) Etapa conclusiva. En esta etapa las partes expresan sus alegatos o conclusiones respecto de la actividad procesal precedente y el juzgador también expone sus propias conclusiones en la sentencia, poniendo término al proceso en su primera instancia.²⁷

Es válido afirmar que en el sistema jurídico mexicano se encuentran presentes las etapas procesales anteriormente mencionadas; en todas las ramas del derecho nos encontramos con las mismas al constituir un requisito *sine qua non* para que la autoridad emita una sentencia o resolución que ponga fin a un proceso; pero no se debe perder de vista que las etapas procesales necesariamente deben regirse por normas que prevean los términos y plazos que otorguen a las partes certeza en cuanto al plazo para ejercitar una acción o para ofrecer excepciones y defensas al respecto, para ofrecer pruebas y que la autoridad se pronuncie respecto a su admisión y desahogo dentro de un periodo previamente establecido, a exponer sus alegatos y conclusiones, y a que se emita una sentencia o resolución por la autoridad competente; dichas normas, como ya se hizo mención anteriormente se encuentran previstas por los diversos catálogos normativos que regulan específicamente cada materia y que especifican la forma en que dichas etapas deben sustanciarse, pues de lo contrario resultaría intrascendente el objetivo primordial de la teoría general del proceso al delimitar las etapas o ciclos en que un proceso debe concluirse, ya que dejaría al libre arbitrio de la autoridad la sustanciación de dichas etapas de manera indefinida, lo que traería como consecuencia la inseguridad jurídica para las partes que intervienen en las etapas del proceso.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., 214.

²⁷ Ovalle Favela, José, op. cit., p. 197.

2.1.4 PRINCIPIOS PROCESALES.

Los criterios e ideas fundamentales plasmados de forma implícita o explícita por las normas jurídicas que son obligatorias y comunes a todo procedimiento constituyen los principios procesales, éstos rigen la actuación de la autoridad rectora en cualquier procedimiento y se encuentran constituidos primordialmente para garantizar los derechos de audiencia previa y debido proceso tutelados por el artículo 14 constitucional.

Estos principios son tendientes a garantizar la legalidad de las sentencias o resoluciones que emiten las autoridades en el respectivo ámbito de sus atribuciones, ya que su observancia trae consigo la certeza de que se respetaron las formalidades esenciales durante la sustanciación del procedimiento con la finalidad de que las partes acrediten sus pretensiones, de tal forma que su inobservancia eventualmente puede traer como consecuencia la reposición del procedimiento.

Ovalle Favela clasifica estos principios en *básicos, particulares y alternativos*:

Los primeros son aquellos que resultan comunes a todas los sectores y ramas del derecho procesal dentro de un ordenamiento jurídico determinado... los principios procesales particulares son aquellos que orientan predominantemente un sector del derecho procesal... los principios procesales alternativos son aquellos que rigen en lugar de otros que representan normalmente la opción contraria.²⁸

En virtud de que el presente capítulo se ocupa de los principios que rigen en todo tipo de proceso en el ámbito jurídico, a continuación se exponen aquellos que deben ser observados obligatoriamente por las autoridades en el ámbito de sus atribuciones:

- a) Principio de contradicción: impone al juzgador la obligación de escuchar a las partes y otorgar el derecho a la contraria a pronunciarse respecto de las

²⁸ Ovalle Favela, José, op. cit., p. 200.

mismas, así como a admitir los medios probatorios que ofrezcan y otorgar a la contraparte su derecho a impugnarlos o manifestarse al respecto.

Uno de los conceptos más ilustrativos respecto de este principio se encuentra previsto por el artículo 6º del Código Nacional de Procedimientos Penales: *“Principio de contradicción: Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte...”*.

En el Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra establecido este derecho por su artículo 123, en el que se establece su obligación de notificar al proveedor de bienes, productos o servicios de los motivos del inicio del procedimiento y se le otorga el término de 10 días para manifestarse y ofrecer pruebas a su favor, así como de desvirtuar las que dan origen al inicio de dicho procedimiento.

- b) Principio de igualdad de las partes: este principio establece la obligación del rector del procedimiento de otorgar las mismas oportunidades procesales a las partes, para exponer sus pretensiones, para ofrecer medios probatorios para acreditar éstas y para exponer sus propias alegaciones o conclusiones.

El precepto jurídico más ilustrativo para ejemplificar este principio lo es el artículo 3º del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual determina:

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que éste código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser de alguna de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles.

Como ya se mencionó anteriormente, los principios procesales en estudio son de aplicación obligatoria a todas las ramas del derecho, pero cabe precisar que en el Procedimiento por Infracciones a la Ley, el cual es el objeto primordial de estudio

de la investigación que nos ocupa, dicho principio es parcialmente aplicable, ya que el sustentante no considera que exista equidad entre las partes, toda vez que las partes que intervienen en este procedimiento sancionador son: La Procuraduría Federal del Consumidor y el presunto infractor, por lo que en este procedimiento especial aquélla actúa como juez y parte; es decir, es cierto que existe una etapa procesal en la que la Procuraduría Federal del Consumidor se pronuncia respecto de la admisión de los medios probatorios ofrecidos por el presunto infractor, pero en la práctica es inconcuso que no se pronuncia respecto de la admisión o desechamiento de los medios de prueba en que sustenta el inicio del procedimiento, ésta desde luego constituye una observación propia del autor, cuyo estudio no es el objetivo de la problemática abordada.

- c) Principio de preclusión: consiste en la pérdida de una facultad procesal por no ejercitarla dentro de los términos y plazos establecidos por la ley.

Este principio constituye desde luego un criterio común en todas las ramas del derecho, puesto que atento al principio de igualdad de las partes también conocido como equidad procesal, los términos para el ejercicio de las facultades procesales son comunes a las partes, por lo que si alguna de estas no es ejercitada dentro de los plazos y términos que la misma ley establece, el rector del procedimiento no puede subsanarla en perjuicio de la contraria, Hugo Alsina afirma: *“el paso de un estadio al siguiente supone la clausura del anterior, de tal manera que los actos procesales cumplidos quedan firmes y no pueden volverse sobre ellos”* (Alsina, 2003, p. 174.)

- d) Principio de eventualidad: *“consiste en aportar en una misma acción todos los medios de ataque y defensa”* (Ídem).

Este principio es tendiente a que la acción interpuesta en primer término, impide regresiones en el procedimiento y evitando multiplicidad de procedimientos.

- e) Principio de economía procesal: Establece que la autoridad sustancie el procedimiento con el menor empleo de actividad, admita y desahogue solo

las pruebas que sean pertinentes y relevantes para la solución del litigio, desechando las que sean notoriamente improcedentes.

- f) Principio de lealtad y probidad: Determina que las partes deben conducirse siempre con la finalidad y objetivo de que la autoridad resuelva conforme a derecho, debiendo evitar pretensiones ilegales o injustas.
- g) Principio de oralidad y de escritura: Este principio establece la obligación del juzgador para apegarse a las formalidades previamente establecidas por la ley aplicable, procurando el privilegio en su uso durante la sustanciación del procedimiento.

2.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La importancia del estudio en la presente investigación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo radica primordialmente en que las disposiciones en ella contenidas son de orden e interés públicos, y son aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de los organismos descentralizados de la administración pública federal, dentro de los cuales se encuentra la Procuraduría Federal del Consumidor, atento a lo dispuesto por los artículos 12 y 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.²⁹

²⁹ Artículo 12. Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Artículo 20. La Procuraduría Federal del Consumidor en un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.

Por ello es indispensable analizar el contenido de las normas jurídicas que regulan los procedimientos administrativos contenidas en Ley Federal de Procedimiento Administrativo ya que regula las normas a que debe sujetarse la Procuraduría Federal del Consumidor de manera previa a la imposición de sanciones, además de ser de aplicación supletoria a la misma en términos de lo dispuesto por el artículo 124 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor (*infra* 5.3).³⁰

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé cuatro etapas o fases en las que debe desarrollarse el procedimiento administrativo federal; en primer término, establece en su artículo 14: 1) *“El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada (Infra 5.1.2, 5.1.3 y 5.1.4)”*, lo que conlleva necesariamente a identificar que existen dos formas para que inicie el procedimiento administrativo, mismas que pueden ser en base a una acción ejercitada por la misma autoridad administrativa en ejercicio de su potestad sancionadora o por otra persona distinta a la señalada.

Una vez que la autoridad administrativa inicia el procedimiento, es necesario notificar dicha determinación al interesado ya que por este medio se dan a conocer los actos de autoridad y adquieren eficacia y validez, misma que deberá realizarse dentro de los diez días posteriores al acuerdo que determine el inicio del procedimiento, atento a lo dispuesto por el artículo 39.³¹

Notificado el inicio del procedimiento, 2) *la autoridad administrativa deberá acordar sobre la admisión de las pruebas ofrecidas³², fijando un término para su desahogo que no deberá ser menor de tres, ni mayor a quince días³³*, y solo en el

³⁰ Para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley a que se refiere el presente capítulo, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

³¹ Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique...

³² Artículo 50, tercer párrafo: ... Acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Solo 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 o innecesarias o contrarias a la moral y al derecho, tal resolución deberá estar fundada y motivada.

³³ Artículo 51. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizarán dentro de un plazo no menor a tres ni mayor a quince días contado a partir de su admisión.

caso excepcional que su desahogo amerite un término extraordinario, se concederá un plazo no menor de ocho ni mayor a quince días para su desahogo³⁴, en caso de pruebas supervenientes podrán ofrecerse en cualquier momento, salvo en el caso de que no se haya dictado sentencia.³⁵

3) Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar la 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.

Es importante hacer notar que la ley en comento determina que el procedimiento o etapa de instrucción fenece al terminar el periodo de ofrecimiento de pruebas y su desahogo, abriendo una cuarta etapa posterior al cierre de instrucción en la que se otorga el derecho a ofrecer alegatos, y de manera tácita refiere una cuarta etapa: *4) Dictado de la resolución administrativa.*

Si se realiza una comparación con las etapas procesales que prevé la teoría general del proceso (*Supra 2.1.3*), podemos identificar que algunos autores como Delgadillo Gutiérrez refieren que la segunda etapa o instrucción abarca desde el ofrecimiento, admisión y desahogo de los medios probatorios ofrecidos por las partes, así como el desahogo de los alegatos o conclusiones; y otros como Ovalle Favela afirman que la etapa de instrucción se delimita desde el ofrecimiento y admisión de pruebas hasta su posterior desahogo, que termina con el respectivo cierre de instrucción, para abrir una nueva etapa del proceso que es identificada como conclusiva, en la cual las partes ofrecen sus alegatos o conclusiones y el juzgador emite las propias.

En mi humilde opinión, considero prudente adherirme a la opinión de Ovalle Favela, ya que considero que la exposición de las conclusiones o alegatos nada tienen que ver con el propósito de acreditar las excepciones o defensas planteadas por las partes ya que estas que son propias de la etapa de instrucción, sino que son

³⁴ Artículo 51, párrafo segundo.

³⁵ Artículo 51, párrafo tercero.

tendientes a exponer argumentos con la finalidad de sustentar las pretensiones aducidas, se insiste, es solo la postura del sustentante.

Aunque los doctrinarios no han llegado a un acuerdo común respecto de cual es la etapa en que debe ubicarse el ofrecimiento de los alegatos, no implica un asunto de importante trascendencia, puesto que lo verdaderamente relevante es que se otorgue al gobernado el ejercicio de ese derecho.

Es así que la importancia de esta ley publicada en el diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994 constituye un gran avance para regular los actos que realiza la Administración Pública y en los que se concreta la función administrativa, resultando idóneo insertar un extracto de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que dio origen al catálogo normativo en comento:

El título de la ley fue denominado *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y no *Código Federal Administrativo*, porque esta última denominación es más amplia que la primera y si bien la iniciativa contiene principios rectores de la actuación de la Administración Pública, no menos lo es que no incluye y comprende toda la parte sustantiva que una ley tendría que regular para merecer tal denominación. Por ello, se optó por la denominación propuesta, sin que ello obste para que en el Título Segundo de la Iniciativa, principalmente se desarrollen principios rectores del acto administrativo que constituye la forma en que se expresa la voluntad de la Administración Pública en el ejercicio de su función administrativa. Se hace especial énfasis en el *Procedimiento Administrativo* que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la Administración Pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes le atribuyen competencia. A la luz de la teoría general del proceso, de la cual no está ajeno el procedimiento administrativo, como especie de otros procedimientos (legislativo y judicial), constituye el camino, condicionado jurídicamente, a través de la cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior. Caminos de producción jurídica los hay tantos como formas perceptivas que sirven como reglas de producción de otras formas perceptivas que sirven como reglas de producción de otras manifestaciones jurídicas. El motivo político-legislativo que en todo caso justifica la elaboración de un derecho procesal administrativo es el empeño de proporcionar a los hombres que obtienen su derecho en cada caso particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de juridicidad o, lo que es lo mismo, la aplicación de derecho administrativo, material o sustantivo. La necesidad de

observar ciertas formas se considera con razón una garantía al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 constitucional.³⁶

2.2.1 ELEMENTOS Y REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

En este punto podemos distinguir ya que el Procedimiento por Infracciones a la Ley objeto de la presente investigación se encuentra supeditado al cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos instaurados por las autoridades a que se refiere el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que los actos emitidos durante la sustanciación del procedimiento sancionador deben cumplir las formalidades establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que son aplicables de manera supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor (*Infra 5.3*).

En ese orden de ideas, resulta fundamental definir el concepto de acto administrativo de manera previa al estudio de los elementos y requisitos que deben observarse para que este tenga validez y eficacia.

Los actos de administración se refieren, en términos generales, a todas las actuaciones de la autoridad administrativa que se realizan primordialmente en el interior de la propia administración. En general, son meras situaciones de trámite, que no acarrearán ejecución por sí mismas ni surten efectos jurídicos frente a terceros, aunque están obligados a emitirlos cuando les son requeridos, y son característicos de los órganos administrativos de consulta e información, es decir, constituyen actos anteriores a una decisión administrativa, por lo que son una opinión técnico jurídica calificada sobre la futura voluntad administrativa.³⁷

³⁶ Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo presentada el 28 de junio de 1994 ante el Presidente de la Cámara de Diputados del h. Congreso de la Unión, publicada en el diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994.

³⁷ En el libro *Ciudad y Municipio* (como se cita en curso de derecho administrativo, 2006.) Roberto Drommi. *Ciudad y Municipio*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 343.

Los actos administrativos constituyen entonces todas las actividades o actuaciones de la administración pública al ejercer sus atribuciones y éstas requieren necesariamente para su validez y eficacia del cumplimiento previo de los requisitos que la ley determina.

En el Procedimiento Administrativo Federal existen diversos actos que son emitidos por la autoridad administrativa; al determinar el inicio del procedimiento, al notificar el inicio del mismo, al emitir el acuerdo de admisión y desahogo de los medios probatorios, al otorgar el derecho a ofrecer alegatos, y al dictar la resolución correspondiente, es decir, durante todas las etapas del procedimiento la autoridad administrativa debe cumplir con los elementos y requisitos a que alude el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente, los cuales se citan a continuación para su pronta referencia:

- 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 previstos por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado
- VI. (Se deroga)
- 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 error o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana.
- XI. (se deroga)
- 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 pueda 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 establecidos en la ley.³⁸

2.2.2 NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS PROCESALES.

Cualquier acto dictado por la autoridad administrativa dentro del procedimiento administrativo federal que incumpla con alguno o algunos de los requisitos enunciados anteriormente carecerá entonces de los elementos y requisitos indispensables para que dicho acto se considere apegado a derecho.

La consecuencia de la transgresión de los requisitos enunciados es que el acto administrativo será nulo o anulable, según sea el caso³⁹; en los casos en que exista omisión o irregularidad en los requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3, producirá la nulidad del acto administrativo⁴⁰, y la omisión o irregularidad de las fracciones XII a XVI originará la anulabilidad del acto administrativo.⁴¹

La nulidad del acto administrativo así declarado será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo y producirá efectos retroactivos.

Por su parte, la anulabilidad del acto administrativo será considerado válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

³⁸ Artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de abril de 2012.

³⁹ Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

⁴⁰ Artículo 6.

⁴¹ Artículo 7.

Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

Resulta entonces evidente que se otorga mayor énfasis en cuanto a las consecuencias que conlleva la violación de ciertos requisitos del acto administrativo sobre otros, puesto que los requisitos a los que se otorga mayor protección y su consecuente nulidad en caso de inobservancia son tendientes a proteger principalmente la fundamentación y motivación, la competencia, y el respeto irrestricto a las formalidades esenciales de todo procedimiento, tanto al inicio, durante la sustanciación y al momento de dictar la resolución correspondiente en aras de respetar los derechos humanos protegidos por los artículos 14 y 16 Constitucionales.

2.3 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Ya quedaron expuestos anteriormente los principios que deben observarse en todo procedimiento dentro del sistema jurídico mexicano según la teoría general del proceso y que son denominados principios básicos; sin embargo, existen principios que aunque son comunes a algunas ramas del derecho, en el derecho procesal administrativo son principios de observancia general a esta rama del derecho dada su especialidad, a los que Ovalle Favela les denominó *particulares*.⁴²

Los doctrinarios del derecho administrativo son consistentes en afirmar que los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas y directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y para qué del mismo⁴³, y los dividen en principios sustanciales y formales.

⁴² Ovalle Favela, José, op. cit., p. 200.

⁴³ En el libro *El procedimiento Administrativo* (como se cita en Elementos del derecho administrativo, 2006) Drommi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, p. 59.

Los principios sustanciales son aquellos que tienen una jerarquía constitucional y de observancia obligatoria para toda autoridad, dentro de los cuales se encuentran los de legalidad, defensa, gratuidad y publicidad, mismos que garantizan y justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo ya que permiten el derecho a la audiencia previa, a ofrecer y que sean desahogadas éstas con las debidas formalidades; los principios formales son los de oficialidad, informalidad, eficacia, celeridad, buena fe e *indubio pro actione* y coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. Tales principios constituyen pautas procedimentales esenciales, puesto que para la aplicación de éstos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria.

A este respecto, el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé como principios del procedimiento administrativo los de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Además de éstos, dentro de las normas que rigen dicho procedimiento administrativo se encuentran el de informalidad en favor del gobernado, establecido en los artículos 15 y 42, el de oficialidad del procedimiento administrativo previsto por el artículo 18; el de defensa, por los artículos 33 y 34, así como el de *in dubio pro actione* que se establece en el artículo 43.

Es oportuno resaltar que a diferencia de otros procedimientos, destacan por su especialidad dentro del procedimiento administrativo los principios de oficialidad e *in dubio pro actione*, el primero de ellos, a diferencia del principio dispositivo que rige en materia mercantil por ejemplo, obliga a la autoridad a impulsar el procedimiento hasta su conclusión de manera oficiosa, sin que sea indispensable que alguna de las partes inste a la autoridad para la continuación y terminación del procedimiento; dicho principio incluye la acción oficiosa del inicio del procedimiento por parte de las autoridades en ejercicio de su facultad sancionadora.

Si bien es cierto muchos de los procedimientos administrativos son iniciados a petición de parte, también lo es que otros procedimientos como el sancionador (*infra* 2.5 parte *in fine* y 5.1.4) son iniciados de oficio en atención a la potestad

sancionadora de la autoridad administrativa en virtud de las facultades que les son conferidas para vigilar y hacer cumplir la ley.

El otro principio peculiar del procedimiento administrativo y no menos importante es el de *in dubio pro actione*, tendiente a que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado.⁴⁴

2.4 TIPOS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

En el sistema jurídico mexicano nos encontramos con diversos tipos de procedimientos y las respectivas normas que los regulan, en materia civil por ejemplo, nos encontramos con el procedimiento ordinario y los procedimientos especiales. Tenemos así el procedimiento que debe llevarse en el caso de un conflicto en materia de arrendamiento inmobiliario, un juicio hipotecario, uno de controversia familiar, etc., los cuales se rigen por normas instrumentales específicas para su sustanciación y varían en cuanto a los términos y plazos para desahogar las etapas correspondientes previo el dictado de una sentencia; en el procedimiento penal, existe el procedimiento ordinario y el abreviado; en el procedimiento contencioso administrativo federal se encuentra previsto el procedimiento tradicional, en línea y el procedimiento sumario.

Sin embargo, para los fines que persigue la presente investigación y para clarificar que el procedimiento administrativo deriva en diversos tipos en cuanto a su forma de iniciación, de sustanciación, de los fines que persigue y de las partes que intervienen, se exponen a continuación los más comunes, dentro de los cuales se destaca el Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor.

⁴⁴ Ovalle Favela, José, op. cit., p. 211.

Los diversos procedimientos administrativos presentan actos coordinados que en su conjunto integran un proceso, sustanciado de manera previa a la afectación de los derechos de los particulares y éstos presentan características particulares que los diferencian unos de los otros, por lo que es importante destacar los tipos de procedimiento administrativo más importantes dentro de nuestro sistema jurídico:

1. Procedimiento de oficio: se traduce en la facultad de la autoridad administrativa para iniciar voluntariamente un procedimiento, sustanciarlo, y emitir una resolución tendiente a garantizar el cumplimiento de las normas en virtud de las cuales les fueron otorgadas atribuciones para su control y evaluación.

En el Procedimiento por Infracciones a la ley instaurado por la Procuraduría Federal de Protección al consumidor, podemos observar que el artículo 24 fracción XIII, le otorga las facultades a la procuraduría para practicar visitas de inspección a los proveedores de bienes, productos o servicios.⁴⁵

Derivado de su facultad de inspección y vigilancia, le otorga la facultad de iniciar el Procedimiento por infracciones a la Ley con la finalidad de determinar el incumplimiento de las normas contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor⁴⁶, es decir, no es necesaria la instancia de parte para la iniciación del procedimiento sancionador, sino que únicamente en atención a su potestad sancionadora, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con las atribuciones para iniciarlo oficiosamente, y una vez iniciado, además se encuentra obligada a

⁴⁵ Artículo 24. La procuraduría tiene las siguientes atribuciones... XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones.

⁴⁶ Artículo 123. Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de sanciones a que se refiere la misma, la procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento...

impulsar dicho procedimiento hasta su conclusión sin necesidad de promoción del posible infractor (*infra* 5.1.4).

No resulta inoportuno resaltar en este punto que para la iniciación del procedimiento sancionador no es necesaria la instancia de parte, puesto que el ejercicio del derecho para iniciar el procedimiento sancionador por parte de la autoridad administrativa es propia y exclusiva de la misma, se aclara que esto solo es aplicable en estricto sentido, puesto que el procedimiento sancionador también puede derivar de la instancia de parte de algún consumidor, pero en ese supuesto, la denuncia de posibles infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor únicamente tienen como finalidad hacer del conocimiento de la procuraduría de posibles violaciones a ley en perjuicio del mismo, y en caso de que dicha procuraduría detecte posibles violaciones, se abocará a la investigación y de darse el caso, el consumidor no formaría parte del procedimiento sancionador, el cual se sustancia por cuerda separada de los procedimientos conciliatorio y arbitral (*Infra* 5.1.2 y 5.1.3).

Además de la facultad de iniciar el procedimiento de manera oficiosa, la autoridad administrativa lo puede hacer a petición de parte:

2. Procedimiento a petición de parte: este tipo de procedimiento puede ser iniciado por la autoridad administrativa siempre y cuando medie solicitud de un gobernado.

A diferencia del procedimiento oficioso, la actuación de la autoridad administrativa se encuentra supeditada al ejercicio de la acción de algún gobernado, en el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, se traduce en la denuncia que interpone algún consumidor cuando sus derechos se ven afectados por la presunta práctica abusiva o desleal de los proveedores de bienes productos o servicios y otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad para iniciar el procedimiento conciliatorio o arbitral, más no así el procedimiento sancionador.

3. Procedimiento de oposición: se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Lo encontramos en las inconformidades en las que al no ser instancias, e particular solo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también es conocido durante el procedimiento de otorgamiento de concesión, en el que los terceros interesados pueden intervenir.⁴⁷
4. Procedimiento de ejecución: el cual es destinado a hacer efectiva la decisión administrativa, mediante el uso de los instrumentos normativos previamente establecidos.
5. Procedimiento revisor: Establecido para que los órganos de mayor jerarquía se pronuncien respecto de un procedimiento anterior y que produce un nuevo acto administrativo (resolución) que confirma, anula o modifica el acto que se revisa. Generalmente se produce por la interposición de los recursos.⁴⁸
6. Procedimiento sancionador: Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración, Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo y cuando se impone a los servidores públicos se denomina procedimiento disciplinario...⁴⁹

Atendiendo a la definición de Delgadillo Gutiérrez anteriormente expuesta, el Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., 218.

⁴⁸ Ídem. El sustentante considera que a dicha definición debe agregarse el concepto “nulificarse” puesto que como ha quedado expuesto anteriormente las consecuencias de nulidad y anulabilidad son distintas (*Supra* 2.2.3).

⁴⁹ Ídem.

Procuraduría Federal del Consumidor debe considerarse un procedimiento correctivo, sin perder de vista que su motivo es el de sancionar al proveedor por las infracciones cometidas a la Ley Federal de Protección al Consumidor en el que únicamente interviene en el procedimiento dicha procuraduría en ejercicio de su potestad sancionadora y el proveedor de bienes, productos o servicios.

CAPÍTULO III

3.1 CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA).

Las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011 constituyeron un importante paso para equiparar la supremacía constitucional que rige en nuestro sistema jurídico con los tratados internacionales, reformas que otorgan al gobernado una protección más amplia en cuanto a sus derechos humanos, toda vez que cualquier norma jurídica debe ajustarse ya no solo a lo consagrado por nuestra ley suprema, sino a los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, equiparando la jerarquía normativa constitucional a la internacional, e imponiendo la obligación a cualquier órgano jurisdiccional o administrativo a su cumplimiento, atento a lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁰.

Si partimos de esta premisa, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de la cual el estado mexicano es parte, prevé en su artículo 8º: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la*

⁵⁰ Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y **en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca esta ley...

determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Es claro entonces que incluso las normas internacionales protegen la garantía de audiencia previa a favor de todo gobernado y no sólo eso, sino que además establece la obligación de que el procedimiento debe llevarse a cabo “dentro de un plazo razonable”.

Si tomamos en consideración que la norma de referencia es aplicable en todo tipo de procedimiento dada su jerarquía normativa y en cumplimiento a lo consagrado por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta prudente considerar que el Procedimiento por Infracciones a la ley necesariamente debe cumplir no solo con la garantía de audiencia previa, sino que obliga a la Procuraduría Federal del Consumidor a sustanciar el procedimiento dentro de un plazo razonable, es decir, debe sujetarse a plazos previamente establecidos.

3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como ya quedo expuesto anteriormente, a partir de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las normas contenidas en los tratados internacionales así como las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran en un nivel jerárquico de igualdad, puesto que si alguna norma contiene una protección más amplia a favor de los gobernados es la que deberá ser aplicada por la autoridad correspondiente (*control ex officio*).

A nivel constitucional, el artículo 14 prevé en su párrafo segundo:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Nuestra constitución obliga a todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones a respetar los derechos humanos de audiencia previa y debido proceso, como requisitos indispensables para privar de la libertad, propiedades, posesiones o derechos de los gobernados, por lo que si trasladamos la aplicación de estos derechos humanos al Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor resulta incuestionable que dicha procuraduría debe sujetarse al cumplimiento de dichos derechos al margen de las normas que garantizan su cumplimiento, obligándola a otorgarle al posible infractor su derecho de audiencia previa mediante la notificación del inicio del procedimiento sancionador, su derecho a ofrecer los medios probatorios que considere pertinentes, a participar en el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas, a ofrecer alegaciones y a que le sea notificada la resolución correspondiente, esto con la finalidad de que interponga los recursos procedentes en contra de dicho acto administrativo; pero el alcance de dicha norma no solo obliga a la autoridad administrativa al cumplimiento de esos derechos, sino que además la constriñe a sujetarse a las formalidades esenciales del procedimiento, que se traducen al respeto irrestricto de términos y plazos previamente establecidos.

3.3 LEY DE AMPARO.

El juicio de amparo tiene como objetivo primordial que los órganos de control constitucional protejan los derechos humanos y las garantías previstas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de los cuales el Estado Mexicano sea parte, la ley de amparo en su artículo 1º establece:

Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De igual forma, dicha ley establece requisitos fundamentales para que sean respetados los derechos humanos de audiencia previa y debido proceso, en su artículo 172:

Artículo 172. En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo cuando:

(...)

VI. No se le concedan los plazos o prórrogas a que tenga derecho con arreglo a la ley...

En ese sentido, debe decirse que el Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor debe necesariamente sujetarse a los plazos previamente establecidos, y en el supuesto de que no se sujete a los mismos resulta procedente el otorgamiento de la protección y el amparo de la justicia federal a favor del quejoso.

3.4 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Las normas contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son de orden e interés públicos, y es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada; además establece que dichas normas deben observarse sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, disponiendo además que dicho ordenamiento será aplicable a los organismos descentralizados de la administración pública paraestatal respecto de los actos de autoridad y de los servicios que el estado preste de manera exclusiva, así como a los contratos que los particulares solo pueden celebrar con el mismo.⁵¹

Además excluye de su aplicación a las materias de carácter fiscal cuando se trate de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, responsabilidades de los servidores públicos, en la justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales, con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera a los que únicamente les resulta aplicable el título tercero A, denominado “De la mejora regulatoria”.

⁵¹ Artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ya se abordó en la presente obra que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de Servicio Social, con funciones de autoridad, con personalidad y patrimonio propio atento a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (*Supra 1.1*), dependencia que entre otras atribuciones se encuentra la de iniciar y sustanciar el Procedimiento por Infracciones a la Ley, por lo cual le resultan aplicables las normas contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual quiere decir que al tramitarse dicho procedimiento necesariamente deben observarse y ser respetadas dichas normas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Es cierto que al tratarse de leyes, estas se encuentran en un plano jerárquico similar, ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Protección al Consumidor contienen normas instrumentales para desahogar el procedimiento administrativo y poseen características peculiares, pero se distinguen por cuanto aquélla es de carácter general y ésta de carácter especial, y aunque uno de los principios generales del derecho dispone que la norma especial prevalecerá sobre la general, también nos encontramos frente a la figura jurídica de la supletoriedad, que otorga a la ley general la facultad para aplicar alguna norma que la ley especial no establece.

En el caso en estudio, tenemos que la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone en su artículo 124 bis lo siguiente: *“Para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley a que se refiere el presente capítulo, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”*. Puesto que el estudio de la supletoriedad es objeto de estudio más adelante (*Infra 5.3*) se abordarán a continuación las normas que prevén la sustanciación del procedimiento administrativo previstas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- i) Establece dos formas para la iniciación del procedimiento administrativo: de oficio y a petición de parte⁵²; desde luego, que para sujetar al procedimiento administrativo a un particular se requiere que el mismo sea notificado, ya que es por medio que a partir de dicha notificación que surten efectos las determinaciones de la autoridad administrativa.
- ii) Determina que toda notificación dentro del procedimiento deberá efectuarse en un plazo máximo de diez días a partir de la emisión o acto a notificar⁵³. (Además de dicho requisito prevé seis más que en caso de no cumplirse afectarían las formalidades esenciales del procedimiento del procedimiento administrativo federal.)⁵⁴
- iii) Determina que en los procedimientos administrativos se acordarán y admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades⁵⁵, siempre y cuando tengan relación con el fondo del asunto, no sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

Aunque el tema de investigación abordado no guarda estricta relación con la admisión de pruebas, es pertinente hacer la observación de que la Guía para sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley determinó que la prueba pericial no es una prueba admisible⁵⁶, bajo el argumento de que dicho medio probatorio

⁵² Artículo 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

⁵³ Artículo 39. Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición

⁵⁴ En la práctica, el sustentante ha observado que las notificaciones efectuadas por la Procuraduría Federal del Consumidor dentro de la sustanciación del procedimiento por Infracciones a la ley adolecen en la mayoría de las ocasiones de alguno de estos requisitos. (Nota del autor)

⁵⁵ Artículo 50. 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.

⁵⁶ *Guía para Sustanciar el Procedimiento Por Infracciones a la Ley*. Procuraduría Federal del Consumidor Subprocuraduría de Servicios, México, 2006, p. 19

debe desahogarse de manera colegiada. El sustentante considera erróneos dichos argumentos por la sencilla razón de que la Ley Federal del Consumidor es clara al respecto y establece que serán admitidas toda clase de pruebas, supuesto en el cual, la procuraduría deberá necesariamente determinar si la prueba pericial tiene relación con el fondo del asunto y si es necesaria para lograr un mejor conocimiento de los hechos controvertidos; una vez cumplidos estos requisitos, admitirla y ofrecer su propia pericial para desvirtuar la ofrecida por el presunto infractor.

Puede distinguirse en este punto, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece claramente el plazo para que se emita el respectivo acuerdo en el que la autoridad administrativa se pronuncie respecto a la admisión de los medios de prueba ofrecidos, sin embargo, en su artículo 32 determina que a falta de términos y plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de algún trámite, no excederá de diez días.⁵⁷ Esto quiere decir que en atención al principio de oficialidad, la autoridad administrativa debe impulsar el procedimiento, estableciendo su obligación para pronunciarse respecto a las pruebas ofrecidas en un término máximo de diez días, contados a partir de la recepción de los medios probatorios ofrecidos, otorgando el término de diez días para notificar sobre la admisión o desechamiento de los elementos probatorios ofrecidos.

- iv) Prevé que el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión, y sólo en el caso de que se ofrezcan pruebas que ameriten ulterior desahogo se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto, otorgando la oportunidad al interesado de ofrecer pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado la resolución definitiva, debiendo notificar a los interesados con

⁵⁷ Artículo 32. Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para su desahogo.⁵⁸

- v) Dispone que una vez concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se otorgará a las partes su oportunidad de ofrecer alegatos dentro de un plazo no menor a cinco días ni mayor de diez.⁵⁹

El procedimiento por infracciones a la ley instaurado por la Procuraduría Federal del consumidor establece en su artículo 123 párrafo tercero que una vez concluido el desahogo de pruebas la procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes, acotando que en este caso no es aplicable la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que prevalece la aplicación de la ley especial sobre la general ya que no existe laguna alguna en cuanto al plazo para exponer los alegatos.

En los artículos subsecuentes la Ley de Procedimiento Administrativo no establece el término para que la autoridad administrativa emita la resolución correspondiente, pero atendiendo al contenido de su artículo 32, dicho trámite debe realizarse en un plazo que no exceda de diez días. Claro está que la supletoriedad deberá aplicarse siempre y cuando alguna ley no prevea algún término específico para que se dicte la resolución administrativa, en el caso del procedimiento por infracciones a la ley, la Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga a la

⁵⁸ Artículo 51. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor a quince días, contados a partir de su admisión.

Si se ofreciesen 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.

Artículo 52. 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.

⁵⁹ Artículo 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 resolución.

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

procuraduría el plazo de quince días para pronunciar su resolución administrativa, por lo que no resulta aplicable la supletoriedad de los diez días a que alude la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁶⁰

Lo trascendente del presente apartado radica primordialmente en que el procedimiento administrativo previsto por la ley en estudio prevé términos y plazos precisos para su sustanciación, al otorgar diez días para que la autoridad administrativa se pronuncie respecto al escrito de ofrecimiento de pruebas y determine su admisión o desechamiento, ordenando en el mismo acto su desahogo dentro de los quince días posteriores a la notificación de dicho acuerdo, y una vez concluida la etapa de instrucción, otorgará un término no menor a cinco días ni mayor a diez para ofrecer alegatos.

Como veremos más adelante, en el procedimiento por infracciones a la ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor, estos plazos son manejados por dicha procuraduría a su libre arbitrio, dada la omisión de la Ley Federal de Protección al Consumidor en precisar los términos y plazos en que debe sustanciarse este procedimiento.

3.5 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento contencioso Administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al moderno derecho procesal administrativo y se apoya en los principios generales del derecho procesal o conjunto de normas que regulan el proceso administrativo (Serra Rojas, Andrés, 2008, p. 287).

⁶⁰ Artículo 123 párrafo cuarto... La procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes.

El juicio regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es también conocido como juicio de nulidad, de anulación o de ilegitimidad, y su finalidad es según el Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas (1987) “*El juicio de nulidad o ilegalidad se constriñe a observar y resolver sobre la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas...*”⁶¹

La Ley Federal de Procedimiento al igual que los catálogos normativos expuestos en el presente capítulo también prevé normas que protegen las garantías de audiencia previa y debido proceso, las cuales le otorgan atribuciones al Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa para revisar los actos administrativos, así como declarar la validez o invalidez de los mismos.

En su artículo 50 párrafo segundo, alude a la nulidad en caso de violación por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes⁶², y en su artículo subsecuente determina en sus fracciones segunda tercera que la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y los vicios del procedimiento traerán como consecuencia la declaración de ilegalidad de una resolución administrativa.⁶³

⁶¹ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, *Justicia Administrativa*, 1ª Edición, México, 1987 p. 63.

⁶² Artículo 50. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios...

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

⁶³ Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

...II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

III. Vicos del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

En ese sentido, y dado que el Procedimiento por Infracciones a la Ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra subordinada al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los compendios normativos abordados en el presente capítulo, resulta entonces incuestionable que dicha autoridad se encuentra obligada a observar el respeto irrestricto a las formalidades esenciales que deben regir durante la sustanciación de dicho procedimiento garantizando a favor de los particulares su derecho a una adecuada defensa de sus intereses de manera previa al acto privativo.

CAPÍTULO IV

En virtud de que el objetivo de la presente investigación se centra en el estudio del procedimiento por infracciones a la ley iniciado por la Procuraduría Federal del Consumidor previsto y regulado por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, resulta prudente comparar los procedimientos instaurados en contra de los proveedores en otros países de América Latina por la dependencia encargada de la protección de los derechos de los consumidores, en los cuales podremos notar que existen similitudes en cuanto a la sustanciación del procedimiento sancionador, sin embargo, en estas legislaciones se aprecia que los términos y plazos establecidos para su desahogo son claros, a diferencia del procedimiento objeto de la presente investigación.

4.1 LEY DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN VENEZUELA.

La autoridad encargada de la sustanciación del procedimiento sancionador en este país se denomina Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU). En su artículo 141 dispone las formas de inicio de dicho procedimiento, denominado "Procedimiento Administrativo Especial", y dispone que este podrá iniciarse de manera oficiosa o por denuncia de la parte afectada en sus intereses como consumidor.

De igual forma, en su artículo 147 establece:

Artículo 147. La sala de sustanciación notificará al presunto infractor para imponerle de los hechos por los cuales se inicia el procedimiento y para que presente sus pruebas y argumentos en un lapso no mayor de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de su notificación. Concluido dicho término se abrirá de pleno derecho un lapso de cinco (5) días hábiles para que la sala examine las pruebas presentadas, los distintos alegatos y el contenido del respectivo expediente. El jefe de la Sala dictará un auto mediante el cual precisará que presuntos hechos se consideran controvertidos y fijará, dentro de un término máximo de cinco (5) días hábiles, una audiencia pública y oral para que el presunto infractor, el denunciante y demás interesados, expongan sus respectivos argumentos y consignen escritos y nuevas pruebas, si las hubiere, Al quinto (5º) día hábil siguiente de efectuarse la audiencia pública se

iniciará, mediante auto expreso, la revisión de la causa, la cual no podrá exceder de seis (6) días hábiles para apreciar, estudiar y analizar las pruebas y alegatos. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al término de la revisión de la causa se remitirá el caso al presidente del instituto con un informe del jefe de la sala para la decisión respectiva, la cual deberá dictarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, de conformidad con las pruebas contenidas en el expediente.

Como punto principal, es de resaltarse que a diferencia del procedimiento por infracciones a la ley previsto por la Ley Federal del Consumidor, en este procedimiento sancionador si interviene el consumidor en los casos de que sea iniciado por denuncia, y cada etapa procesal se encuentra bien definida en cuanto a los términos a que debe sujetarse la autoridad. Pongamos como ejemplo que el procedimiento sancionador iniciado por el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario es notificado al presunto infractor el 1 de enero de 2016 (contando sólo como días inhábiles el sábado y domingo):

- i) El presunto infractor tiene como fecha máxima para presentar sus pruebas y argumentos hasta el 15 de enero.
- ii) Se abrirá de pleno derecho el término de 5 días para que la autoridad examine las pruebas presentadas y los argumentos emitidos por el presunto infractor, y al concluir éste emitirá un acuerdo en el que precisará los hechos controvertidos, como máximo el 22 de enero de 2016, y fijará fecha para la audiencia pública dentro de los 5 días hábiles siguientes, es decir, como fecha límite la audiencia deberá celebrarse el día 29 de enero de 2016.
- iii) Dentro de los 5 días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia, la autoridad emitirá un auto en el que determine la revisión de la causa, mismo que deberá emitirse como máximo hasta el 05 de febrero de 2016.

- iv) La revisión de la causa por la autoridad no debe exceder de 6 días hábiles, es decir, cuenta hasta el 15 de febrero de 2016 para realizar la revisión, y además se encuentra obligada dentro de los 3 días siguientes a remitir el asunto al presidente del instituto, como límite el día 18 de febrero de 2016.
- v) Una vez recibida la causa por el presidente del instituto, deberá emitir la resolución administrativa dentro de los 5 días hábiles siguientes, como fecha límite, hasta el 25 de febrero de 2016.

Puede observarse que el procedimiento sancionador en contra de los proveedores no rebasa los dos meses a partir de que es notificado su inicio, y que además es preciso en cuanto a los términos y plazos con los que cuenta el presunto infractor para ejercer su derecho a una audiencia previa, así como la obligación de la autoridad para sujetarse a etapas cronológicas bien definidas.

4.2 LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO DE GUATEMALA.

La Dirección de Atención al Consumidor de Guatemala es la encargada de sustanciar el procedimiento sancionador en contra de los presuntos infractores de dicha ley, en este procedimiento no tiene intervención la parte consumidora y dispone en su Capítulo Séptimo, Sección cuarta las formalidades en que debe sustanciarse:

ARTICULO 90. Procedimiento sancionador. Si en la audiencia no se logra la conciliación o el sometimiento al arbitraje de consumo, la Dirección deberá iniciar el procedimiento administrativo para sancionar la infracción a la presente Ley. Para tal efecto, volverá a citar al infractor a una segunda audiencia administrativa para que éste sea oído y ofrezca las pruebas en que basa su defensa.

ARTICULO 92. Prueba. Dentro del procedimiento habrá un período de prueba que tendrá un plazo de diez días, para que el supuesto infractor aporte sus pruebas de descargo, pudiendo utilizarse todos los medios legales de prueba.

ARTICULO 98. Resolución. Concluido el procedimiento, se dictará resolución dentro de los cinco días siguientes, debiendo la Dirección, en base a las pruebas recabadas, determinar si el proveedor o prestador de servicios incurrió o no en la infracción y la sanción, en caso afirmativo. La resolución deberá llenar, en lo aplicable, los requisitos que establece la Ley del Organismo Judicial.

En este procedimiento existen tres (3) etapas procesales que conforman el procedimiento administrativo, las cuales se encuentran bien definidas en cuanto a los plazos que deben observarse:

- i) Notificará al proveedor de la fecha de audiencia para que sea oído y ofrezca pruebas a su favor.
- ii) El periodo probatorio será de diez (10) días.
- iii) Concluido el periodo probatorio se emitirá resolución dentro de los cinco (cinco) días siguientes.

Se puede distinguir que una vez desahogada la audiencia en la que el presunto infractor es oído y ofrece los medios probatorios se otorga un plazo de diez días para su desahogo, por lo que suponiendo que la audiencia haya sido celebrada el 1º de enero de 2016 (contando sólo como días inhábiles el sábado y domingo), el desahogo de pruebas fenecerá precisamente el 15 de enero de 2016, obligando a la autoridad administrativa a dictar resolución dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, es decir, como máximo hasta el 22 de enero de 2016, advirtiendo que el procedimiento es muy ágil, pero de ninguna manera se perjudica el derecho del

presunto infractor a una adecuada defensa, ya que los términos y plazos para la sustanciación de he dicho procedimiento se encuentra bien delimitada.

4.3 LEY DE DEFENSA AL CONSUMIDOR DE ARGENTINA.

La Secretaría de Industria y Comercio es la autoridad encargada de la sustanciación del procedimiento sancionador en contra de los proveedores, de igual forma, dicho procedimiento puede iniciarse de manera oficiosa o por denuncia de quien invocare un interés particular, la forma de su desahogo se encuentra prevista por su artículo 45, mismo que dispone:

Artículo 45. Actuaciones administrativas, La autoridad nacional de aplicación iniciará actuaciones administrativas en caso de presuntas infracciones a las disposiciones de la presente ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que en consecuencia se dicten, de oficio o por denuncia de quien invocare un interés particular o actuare en defensa del interés general de los consumidores.

Previa instancia conciliatoria, se procederá a labrar acta en la que se dejará constancia del hecho denunciado o verificado y de la disposición presuntamente infringida.

En la misma acta se dispondrá agregar la documentación acompañada y citar al presunto infractor para que, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, presente por escrito su descargo y ofrezca las pruebas que hacen a su derecho.

Si se tratare de un acta de inspección, en que fuere necesaria una comprobación técnica posterior a los efectos de la determinación de la presunta infracción y que resultare positiva, se procederá a notificar al presunto responsable la infracción verificada, intimándolo para que en el plazo de cinco (5) días hábiles presente por escrito su descargo. En su primera presentación, el presunto infractor deberá constituir domicilio y acreditar personería.

Cuando no acredite personería se le intimará para que en el término de cinco (5) días hábiles subsane la omisión bajo apercibimiento de tenerlo por no presentado.

La constancia del acta labrada conforme a lo previsto en este artículo, así como las comprobaciones técnicas que se dispusieren, constituirán prueba suficiente de los hechos así comprobados, salvo en los casos en que resulten desvirtuados por otras pruebas.

Las pruebas se admitirán solamente en casos de existir hechos controvertidos y siempre que no resulten manifiestamente inconducentes. Contra la resolución que deniegue medidas de prueba sólo se concederá el recurso de reconsideración. La prueba deberá producirse entre el término de diez (10) días hábiles, prorrogables cuando haya causas justificadas, teniéndose por desistidas aquellas no producidas dentro de dicho plazo por causa imputable al infractor.

En el acta prevista en el presente artículo, así como en cualquier momento durante la tramitación del sumario, la autoridad de aplicación podrá ordenar como medida preventiva el cese de la conducta que se reputa en violación de esta ley y sus reglamentaciones.

Concluidas las diligencias sumariales, se dictará la resolución definitiva dentro del término de veinte (20) días hábiles.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, la autoridad de aplicación gozará de la mayor aptitud para disponer medidas técnicas, admitir pruebas o dictar medidas de no innovar.

Contra los actos administrativos que dispongan sanciones se podrá recurrir por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o ante las cámaras federales de apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda de acuerdo al lugar de comisión del hecho.

El recurso deberá interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada y será concedido en relación y con efecto suspensivo, excepto cuando se hubiera denegado medidas de prueba, en que será concedido libremente.

Las provincias, dictarán las normas referidas a la actuación de las autoridades administrativas locales, estableciendo un régimen de procedimiento en forma compatible con el de sus respectivas constituciones.

Puede apreciarse que la Ley de Defensa al Consumidor en el sistema jurídico Argentino prevé que de manera previa al procedimiento sancionador, debe desahogarse el procedimiento conciliatorio en el caso de que el inicio del procedimiento derive de una denuncia por parte de algún consumidor. Tanto en este supuesto como en el que se inicie con motivo de las facultades de inspección de la autoridad se deberán observar los siguientes plazos para la sustanciación del procedimiento sancionador:

- i) Se deberá otorgar el plazo de cinco (5) días al presunto infractor para que presente su escrito de descargo y ofrezca las pruebas que estime pertinentes.
- ii) Las pruebas deberán desahogarse dentro el término de 10 días hábiles, salvo solicitud de prórroga.
- iii) Concluido el desahogo de pruebas, se dictará la resolución correspondiente dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes.

En este caso podemos observar que los plazos establecidos para el desahogo del procedimiento sancionador se encuentran previstos de manera simplificada, pero no por ello resultan imprecisos, ya que se encuentra bien definido el periodo cronológico en que las etapas deben desahogarse, tenemos entonces que a manera de ejemplo y suponiendo que el inicio del procedimiento hubiese sido notificado al presunto infractor el 1º de enero de 2016 (contando sólo como días inhábiles el sábado y domingo):

A partir de su notificación, el presunto infractor cuenta hasta el día 08 de enero de 2016 para manifestarse y ofrecer pruebas respecto del inicio del procedimiento sancionador.

Los elementos probatorios admitidos por la autoridad deberán desahogarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, como máximo hasta el 22 de enero de 2016 para que concluya el periodo probatorio.

Una vez concluido dicho periodo, la autoridad administrativa cuenta con 20 días hábiles para dictar la resolución procedente, como máximo el 12 de febrero de 2016.

Podemos distinguir que la duración de este procedimiento sancionador no rebasa de dos meses, además de encontrarse claros los términos y plazos en que debe sustanciarse el mismo.

Una vez expuestas las normas que rigen el procedimiento sancionador instaurado por las respectivas autoridades encargadas de proteger los derechos de los consumidores en los países de Venezuela, Guatemala y Argentina, es conveniente exponer la norma que regula dicho procedimiento en nuestro sistema jurídico, en donde podremos vislumbrar ya la problemática planteada en el tema de investigación abordado por el autor.

La Ley Federal de Protección al Consumidor contiene en uno solo de sus artículos las formalidades que deben ser observadas por la Procuraduría Federal del Consumidor al instaurar el procedimiento sancionador en contra de los proveedores de productos, bienes o servicios:

Artículo 123. Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

Cuando la procuraduría detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas, notificará también al fabricante, productor o importador de tales bienes o productos el inicio del procedimiento previsto en este artículo. La procuraduría determinará las sanciones que procedan una vez concluidos los procedimientos en cuestión.

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

La procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes.

La norma jurídica transcrita anteriormente prevé cuatro etapas procesales para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley:

- i) Una vez notificado al proveedor del inicio del procedimiento, se le otorgará el plazo de diez (10) días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.
- ii) La procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo (no establece plazo).
- iii) Concluido el desahogo de pruebas, la procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro del término de dos (2) días.
- iv) La procuraduría resolverá dentro de los 15 días hábiles siguientes.

Si partimos de las cuatro etapas procesales antes descritas y que se encuentran inmersas en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor podemos apreciar que efectivamente se distinguen unas de otras y se encuentran bien delimitadas, sin embargo, no establece el término con que la autoridad administrativa cuenta para admitir los medios de prueba ofrecidos por el presunto infractor y mucho menos dispone el lapso cronológico en que dicha etapa debe sustanciarse. Ahora bien, si aplicamos el ejemplo utilizado en el presente capítulo con los sistemas jurídicos de los países de Venezuela, Guatemala y Argentina, en donde partimos del día 1º de enero de 2016, en los cuales su común denominador estriba en un periodo cronológico cierto para que la autoridad sustancie el procedimiento sancionador, nos encontramos con la siguiente eventualidad en nuestro sistema jurídico:

Suponiendo que el inicio del procedimiento por infracciones a la ley es notificado por la Procuraduría Federal del Consumidor el 1º de enero de 2016 (contando sólo

como días inhábiles el sábado y domingo), este cuenta con el plazo de diez (10) días hábiles para ofrecer pruebas y emitir las manifestaciones que considere pertinentes para su defensa, teniendo como plazo máximo para pronunciarse al respecto hasta el día 15 de enero de 2016.

Una vez hecho lo anterior, la autoridad debe pronunciarse respecto a la admisión de dichos medios probatorios y ordenar su desahogo dentro de un término que no se encuentra establecido.

Posterior al desahogo de los medios probatorios admitidos y desahogados en los cuales la Ley Federal de Protección al Consumidor no prevé algún término preciso, la procuraduría se encuentra obligada a notificar y otorgar al presunto infractor de su derecho a ofrecer alegatos dentro de los dos días siguientes.

Una vez fenecido el término para ofrecer alegatos, la procuraduría deberá emitir la resolución administrativa dentro de los quince (15) días hábiles siguientes.

Es claro entonces que no podemos determinar como en los casos anteriores el periodo de tiempo en que debe sustanciarse el procedimiento por infracciones a la ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que no establece con claridad la cronología en que debe desarrollarse el mismo, situación que trasciende seriamente en los derechos de los proveedores en nuestro sistema jurídico, ya que en la práctica la conclusión de dicho procedimiento queda al libre arbitrio de la autoridad.

CAPITULO V

5.1 DIFERENTES PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUSTANCIADOS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

En virtud de que el objeto la Ley Federal de Protección al Consumidor es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, así como procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, establece mecanismos para lograr estos objetivos, otorgando a la Procuraduría Federal del Consumidor las atribuciones para realizar la sustanciación de tres (3) tipos de procedimiento: conciliatorio, arbitral y sancionador, mejor conocido como procedimiento por infracciones a la ley.

Estos procedimientos poseen características peculiares que los distinguen entre sí, en cuanto a las partes que intervienen, los plazos y términos para su sustanciación, ya que en el procedimiento conciliatorio como en el arbitral participa activamente la parte consumidora derivado de la denuncia o reclamación interpuesta, a diferencia del procedimiento por infracciones a la ley, el cual sólo puede ser iniciado de manera oficiosa por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando detecte posibles violaciones a normas oficiales mexicanas o a las normas contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, o pretenda imponer una sanción.

La importancia del estudio de los procedimientos sustanciados por la Procuraduría Federal del Consumidor estriba en que durante su sustanciación estos puede derivar eventualmente en el inicio del procedimiento sancionador, en el cual como ya se mencionó anteriormente la parte consumidora no tiene intervención durante el desahogo de dicho procedimiento, y en caso de que la procuraduría emita una resolución administrativa que imponga una sanción económica al proveedor, ésta en nada le beneficia al consumidor.

5.1.1 PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

Este procedimiento tiene como objetivo primordial encontrar una solución pacífica a la denuncia o reclamación planteada por los consumidores de productos, bienes o servicios mediante el desarrollo de una audiencia de conciliación que fijará la Procuraduría Federal del Consumidor y en la que notificará previamente a la parte proveedora para que emita un informe, un extracto y comparezca ante alguna de las delegaciones con las que cuenta dicha procuraduría, audiencia en la que interviene un conciliador adscrito a esta dependencia y el cual tendrá la obligación de proponer alternativas de solución a la controversia planteada.

Este procedimiento únicamente podrá ser iniciado a petición de parte mediante la denuncia o reclamación interpuesta por la persona física o moral interesada, siempre y cuando cumpla con los requisitos enumerados por el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

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

Las reclamaciones de las personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, serán procedentes siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$300,000.00.

Una vez cumplidos dichos requisitos, la procuraduría deberá notificar previamente y de manera personal a la parte proveedora el inicio de dicho procedimiento, aunque la ley no lo establece expresamente, podemos deducir esta obligación en estricto cumplimiento a la garantía de audiencia previa consagrada por el artículo 14 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

notificación que deberá indicarle al proveedor el día y la hora en que se llevará a cabo, cuando menos con cuatro (4) días de anticipación:

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

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la procuraduría o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

El artículo transcrito anteriormente no precisa la obligación de la autoridad de dictar un acuerdo que radique la denuncia presentada por el consumidor, sin embargo, en la práctica la procuraduría si dicta un acuerdo de radicación, en el que ordena la notificación personal al proveedor y lo apercibe con la imposición de una sanción consistente en multa en caso de que no comparezca a dicha audiencia de conciliación, en términos del artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Artículo 112. En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda el informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

De la literalidad del artículo anteriormente citado se desprende que la ley le otorga facultades a la procuraduría para imponer una sanción en caso de la incomparecencia del proveedor a la audiencia de conciliación o cuando no se emita el informe requerido, supuesto en el cual nos encontramos ante la obligación de la procuraduría para iniciar el procedimiento por infracciones a la ley previsto por el artículo 123 primer párrafo de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Artículo 123. Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso **para la imposición de sanciones a que se refiere la misma**, la procuraduría notificará al presunto infractor de

los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga...

El artículo de referencia es claro al respecto, y establece la obligación de la Procuraduría de iniciar el procedimiento sancionador de manera previa a la imposición de sanciones, por lo que podemos apreciar que en el ejercicio de las facultades sancionadoras otorgadas a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor esta puede iniciar un procedimiento sancionador independiente del procedimiento conciliatorio, supuesto en el cual la parte consumidora no tendría intervención alguna y culmina con la imposición de una sanción administrativa por el incumplimiento del artículo 99 de dicho compendio normativo.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor: *“Supuestos que dan origen al inicio del procedimiento por infracciones a la ley: en el procedimiento conciliatorio: 4.1.1 si durante el procedimiento conciliatorio nunca se presentó el proveedor (rebeldía).”*⁶⁴

Una vez expuesto uno de los supuestos en los cuales puede iniciarse el procedimiento sancionador durante la sustanciación del procedimiento conciliatorio instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor continuaremos con la siguiente etapa de dicho procedimiento, prevista por el artículo 113 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Artículo 113. Previo reconocimiento de la personalidad y de la relación contractual entre las partes el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y los exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución, salvaguardando los derechos del consumidor...

⁶⁴ Subprocuraduría de Servicios, *Guía para Substanciar el Procedimiento por Infracciones a la Ley*, México, 2006, p. 7.

Esto quiere decir que al momento de la celebración de la audiencia de conciliación el conciliador se encuentra obligado a proponer diversas opciones de solución a la controversia planteada en la denuncia o reclamación por parte del consumidor, en base al informe rendido por el proveedor, y en caso de no llegar a un acuerdo, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor o a algún árbitro independiente para solucionar el conflicto.

Puede darse el caso que en la audiencia de conciliación las partes acuerden voluntariamente celebrar un convenio para poner fin a la controversia planteada, mismo que deberá ser previamente aprobado por la procuraduría, y de ser así tendrá fuerza de cosa juzgada, atento a lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Artículo 110. Los convenios aprobados y laudos emitidos por la procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

En este punto podremos observar una nueva posibilidad de que se inicie el procedimiento por infracciones a la ley en caso de que el proveedor no cumpla con el convenio celebrado durante la audiencia de conciliación, la Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor establece: *“Supuestos que dan origen al inicio del procedimiento por infracciones a la ley: en el procedimiento conciliatorio...: 4.1.2 Por incumplimiento de un convenio celebrado en el procedimiento conciliatorio.”*⁶⁵

Este supuesto puede darse solamente cuando el conciliador analice el expediente para determinar si se presumen violaciones a la ley, en el que fundará y motivará su decisión para iniciar el procedimiento por infracciones a la ley.

Por lo que tenemos que en esta etapa del procedimiento conciliatorio no necesariamente debe iniciarse el procedimiento por infracciones a la ley de manera

⁶⁵ *Ídem.*

automática, sino que la autoridad debe analizar previamente si existen presuntas violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Otro de los supuestos en el que la Procuraduría Federal del Consumidor puede iniciar el procedimiento por infracciones a la ley se verifica cuando las partes no llegan a un acuerdo en la audiencia conciliatoria y previo estudio de las constancias la autoridad determina que se presumen violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, de igual forma, la Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor establece: *“Supuestos que dan origen al inicio del procedimiento por infracciones a la ley: en el procedimiento conciliatorio: cuando culmina el procedimiento conciliatorio sin arreglo entre las partes... el conciliador estudiará las constancias que integran el expediente y determinará si se presumen violaciones a la ley para efecto de iniciar o no el procedimiento por infracciones a la ley.”*⁶⁶

Esto quiere decir que independientemente de que durante la sustanciación del procedimiento conciliatorio se aperture el procedimiento sancionador, si las partes no logran conciliar sus intereses, la Procuraduría Federal del Consumidor a través del conciliador adscrito deberá dejar a salvo los derechos de ambas partes para que los hagan valer en la vía y forma que consideren pertinente, etapa en la cual concluye el procedimiento conciliatorio, atento a lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Artículo 116...

...En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de las partes.

Debe destacarse entonces que en este procedimiento la Procuraduría Federal del Consumidor no se constituye como una autoridad coercitiva, ya que no cuenta con las atribuciones para constituirse como juzgador en la controversia planteada y poder así obligar al proveedor a cumplir con las pretensiones del

⁶⁶ *Ídem.*

consumidor, sino que únicamente interviene como mediadora para procurar el conflicto planteado.

5.1.2 PROCEDIMIENTO ARBITRAL.

Este procedimiento nace a partir de la interposición de la denuncia o reclamación por parte del consumidor, o en su defecto durante el procedimiento conciliatorio, ya que para su inicio se requiere del consentimiento expreso tanto del consumidor como del proveedor, en el cual las partes deciden someter la solución del conflicto planteado mediante la intervención de un árbitro designado de común acuerdo, el cual puede ser independiente de la Procuraduría Federal del Consumidor o elegir a esta para el dictado del laudo correspondiente.

La peculiaridad de este procedimiento radica en que las partes deben aceptar expresamente someterse a dicho procedimiento, además de designar el árbitro que emitirá el laudo correspondiente, pudiendo señalar uno independiente de la procuraduría, en el que las partes pueden optar por dos alternativas: sujetarse al procedimiento de arbitraje en amigable composición o el procedimiento de estricto derecho, y sea cual sea el laudo emitido las partes se comprometen a su cumplimiento so pena de ejecución forzosa, al respecto la Ley Federal de Protección al consumidor establece en sus artículos 117, 118, 119, 120, 121 y 122 lo siguiente:

Artículo 117. La procuraduría podrá actuar como árbitro entre consumidores y proveedores cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos, observando los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes.

Cuando se trate de aquellas personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieren, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, la procuraduría podrá fungir como árbitro siempre que el monto de lo reclamado no exceda de \$300,000.00.

Artículo 118. La designación de árbitro se hará constar mediante acta ante la procuraduría, en la que se señalará claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es en estricto derecho o en amigable composición.

Artículo 119. En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá la libertad para resolver en conciencia y buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.

Artículo 120. En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en las que fijarán las reglas del procedimiento, acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes. En el caso de que las partes no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, el árbitro las establecerá. En todo caso se aplicará supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho código, el ordenamiento procesal civil aplicable.

Artículo 121. El laudo arbitral emitido por la procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

Artículo 122. Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación. Que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de tres días. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

Resulta evidente que en el procedimiento de referencia las partes se someten voluntariamente a la tramitación del procedimiento arbitral, eventualmente puede darse el supuesto de que el proveedor omita comparecer a desahogar las etapas de dicho procedimiento, o incluso incumpla el laudo emitido, sin embargo, las normas que lo rigen disponen que esa omisión traerá como consecuencia el inicio del procedimiento por infracciones a la ley, en virtud de que éste se sujetó a su cumplimiento de manera expresa, al respecto La Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor dispone: *“Supuestos que dan origen al inicio del procedimiento por infracciones a la ley en el procedimiento arbitral: 4.2.1 cuando culmina el procedimiento conciliatorio sin arreglo entre las partes, y aceptando someterse al arbitraje éste no se formaliza, ya sea porque el proveedor*

no asiste a la audiencia, o bien, por cualquier otra causa. 4.2.2 por incumplimiento a una transacción celebrada, y 4.2.3 Por incumplimiento a un laudo arbitral.⁶⁷”

5.1.3 PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY.

En este procedimiento a diferencia del conciliatorio y arbitral, la parte consumidora no tiene intervención y la resolución que eventualmente llegue a dictarse no beneficia o perjudica a esta, ya que al tratarse de un procedimiento de tipo sancionador (*Supra 2.4*), la Procuraduría Federal del Consumidor actúa en ejercicio de su potestad sancionadora, *“La substanciación del procedimiento se desarrolla ante la procuraduría y él o los proveedores, ya que el consumidor o denunciante no interviene, en razón de que el objetivo del procedimiento es analizar si el proveedor incurrió o no en infracción a la ley”* (Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor, 2006, p. 2).

Como ya se hizo mención anteriormente, este procedimiento necesariamente se inicia de oficio por la procuraduría cuando detecte posibles violaciones a la Ley Federal del Consumidor o a las normas oficiales mexicanas derivado de la facultad que la esta ley le otorga para practicar visitas de verificación a los proveedores de bienes, productos o servicios, y eventualmente puede iniciarse este procedimiento durante la sustanciación de los procedimientos conciliatorio y arbitral cuando la procuraduría detecte posibles violaciones a las normas cuyo cumplimiento le corresponde proteger a la procuraduría.

Podemos deducir entonces que el procedimiento por infracciones a la ley sustanciado por la Procuraduría Federal del Consumidor tiene como objetivo primordial que la procuraduría constate si existió alguna violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor o a las normas oficiales mexicanas cuyo cumplimiento le corresponde garantizar y en caso de que así suceda, imponer las sanción correspondiente con la finalidad de inhibir la realización de prácticas que lesionan

⁶⁷ *Ídem.*

los intereses de los consumidores, procurando el equilibrio en las relaciones de consumo.

Este procedimiento se encuentra previsto por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual se establece:

Artículo 123. Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

Cuando la procuraduría detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas, notificará también al fabricante, productor o importador de tales bienes o productos el inicio del procedimiento previsto en este artículo. La procuraduría determinará las sanciones que procedan una vez concluidos los procedimientos en cuestión.

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

La procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes.

Es oportuno puntualizar que la norma jurídica antes transcrita contiene el procedimiento que debe observar la Procuraduría Federal del Consumidor para constatar el cumplimiento de las normas tendientes a la protección de los derechos de los consumidores, pero podemos observar que no es precisa en cuanto a los términos y plazos que deben observarse a partir de que el proveedor es notificado del inicio del procedimiento por infracciones a la ley, es decir, existe ambigüedad en cuanto a la regulación del plazo con el que cuenta la procuraduría para pronunciarse respecto a las pruebas ofrecidas por el proveedor, tampoco establece un plazo específico para que se desahoguen los medios de prueba ofrecidos por el presunto

infractor, estableciendo únicamente el plazo de dos (2) días para ofrecer alegatos, y quince (15) días para dictar la resolución administrativa que en derecho proceda.

A este respecto debe decirse que la procuraduría al momento de sujetar al posible infractor al procedimiento por infracciones a la ley se encuentra obligada a subsanar estas irregularidades durante la sustanciación de dicho procedimiento, aplicando supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual en la gran mayoría de los casos no es observado por la Procuraduría Federal del Consumidor, en los que maneja a su libre arbitrio los plazos para sustanciar dicho procedimiento, dada la laguna existente en este precepto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual es aplicada de manera aislada y a conveniencia de la autoridad, tal y como se demostrará en los casos prácticos en los que el sustentante ha actuado activamente en defensa de los proveedores para proteger las formalidades esenciales del procedimiento sancionador y hacer que se respeten los términos y plazos para su sustanciación (*Infra 6.1 y 6.2*).

5.2 APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El artículo 1º párrafo segundo y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen⁶⁸ que los actos de autoridad emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor deberán apegarse a sus disposiciones, ya que ésta es un

⁶⁸ Artículo 1...

... El presente ordenamiento también se 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 pueden celebrar con el mismo.

Artículo 2. Esta ley, salvo por lo que toca al título tercero A se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas...

Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal en términos de lo establecido por el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.⁶⁹

De igual forma, en el artículo 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley deberá aplicarse de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 124. Para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley a que se refiere el presente capítulo, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁷⁰

A este respecto, la Subprocuraduría de Servicios estableció:

Por tanto, se surte la supletoriedad en el orden indicado, es decir, se aplican en primer término, las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de ser insuficientes, las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por último, en su caso, el Código Federal de Procedimientos civiles.⁷¹

Establecido lo anterior, detectamos que si bien es cierto el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece etapas procesales para el desahogo del procedimiento por infracciones a la ley, la misma no es precisa en cuanto a los plazos en que la procuraduría debe pronunciarse respecto a las pruebas ofrecidas por el presunto infractor, y mucho menos establece el plazo en que éstas deberán desahogarse, por lo que dada su ambigüedad y en estricto cumplimiento a la supletoriedad establecida por los artículo 1º párrafo segundo y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el artículo 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, obligan a la procuraduría a la aplicación supletoria de disposiciones que subsanen la omisión del plazo para realizar pronunciamiento respecto de los medios de prueba ofrecidos por el proveedor al ser

⁶⁹ Artículo 20. La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.

⁷⁰ Artículo adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 4 de febrero de 2004.

⁷¹ Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor, op. cit., p.5.

notificado del inicio del procedimiento por infracciones a la ley, norma supletoria que se encuentra establecida por el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 32. Para efecto de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, **a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días.** El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

Esto quiere decir, que dada la omisión de la Ley Federal de Protección al Consumidor para establecer el plazo en que la procuraduría debe resolver sobre la admisión de los medios de prueba ofrecidos por el proveedor, debe sujetarse al plazo máximo de diez días a que alude la norma transcrita anteriormente, por lo que suponiendo que el plazo de diez días otorgado al presunto infractor para ofrecer pruebas feneciera el 1º de enero de 2016 y éste hiciera uso de dicho derecho ese mismo día, ofreciendo los medios probatorios que creyera convenientes (contando sólo como días inhábiles el sábado y domingo), la procuraduría se encuentra entonces obligada a pronunciarse respecto a su admisión o desechamiento, o en su caso tenerlos por no presentados, contando como plazo máximo hasta el 15 de enero de 2016, pero es claro que dicho pronunciamiento no surtirá sus efectos sino hasta que se haga del conocimiento del presunto infractor el acuerdo por medio del cual se admitan o desechen los medios de prueba ofrecidos a través de la notificación respectiva, resultando evidente que la Ley Federal de Protección al Consumidor tampoco establece el término para notificar sus determinaciones, por lo que tendríamos que aplicar de nueva cuenta la ley supletoria, misma que establece en su artículo 39:

Artículo 39. Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique...

Tenemos entonces que la Procuraduría Federal del Consumidor tendría como plazo máximo para notificar la admisión, desechamiento o la preclusión del proveedor para que ejercitara su derecho para ofrecer pruebas hasta el 29 de enero de 2016.

En ese tenor, y toda vez que la Ley Federal de Protección al Consumidor no establece plazo alguno para el desahogo de los medios de prueba ofrecidos en su caso por el probable infractor, debemos aplicar supletoriamente de nueva cuenta lo estipulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece en su artículo 51:

Artículo 51. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Esto quiere decir que pueden darse dos escenarios:

- b) El primero lo podemos encontrar cuando el presunto infractor no ejercita su derecho a realizar manifestaciones y ofrecer pruebas dentro del término de diez días otorgado, supuesto en el cual la Procuraduría Federal del Consumidor puede dictar un proveído en el que haga constar esa circunstancia, y al no existir medios probatorios por desahogar, otorgue en el mismo acuerdo la apertura del periodo de alegatos, otorgando al presunto infractor el término de dos días que dispone dicha ley.

En este caso, el sustentante considera que resulta innecesario que la Procuraduría Federal del Consumidor determine en el acuerdo de preclusión la apertura de un periodo probatorio no menor a tres ni mayor a quince días, toda vez que ante la inexistencia de algún medio de prueba que desahogar, dicha decisión alargaría de manera intrascendente el procedimiento por infracciones a la ley, desde luego que esta es una opinión propia del autor, ya que no se encuentra expresamente establecido como debe actuar la procuraduría en este caso, sin embargo, si puede establecerse que en nada le afectaría al posible infractor dicha determinación.

De tal manera que si la Procuraduría Federal del Consumidor emite el acuerdo de preclusión para ofrecer pruebas y en el mismo otorga el plazo de dos días hábiles al presunto infractor para ofrecer alegatos (aplicando el ejemplo de que

el plazo para que el presunto infractor ofreciera pruebas feneciera el 1º de enero de 2016), y si la procuraduría notificara este acuerdo diez días después de su dictado (15 de enero de 2016), el proveedor contaría entonces hasta el día 19 de enero de 2016 para exponer los mismos, y una vez hecho lo anterior, la procuraduría cuenta con quince días hábiles para emitir la resolución que en derecho proceda, esto es, hasta el 09 de febrero para emitir la resolución administrativa correspondiente.

- b) En el segundo escenario, suponiendo que el presunto infractor ejercitara su derecho a ofrecer pruebas y argumentar lo que a su derecho conviniera, y lo hiciera precisamente el 1º de enero de 2016, siendo éste el último día para el ejercicio de ese derecho, atento a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la procuraduría cuenta con diez días hábiles en términos del artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para pronunciarse respecto a los medios de prueba ofrecidos, cuyo plazo fenecería precisamente el 15 de enero de 2016, teniendo la obligación de proveer respecto al periodo o plazo otorgado para su respectivo desahogo, el cual como ya se mencionó no puede ser menor a tres ni mayor a 15 días hábiles, por lo que suponiendo que la procuraduría determinara abrir el periodo a prueba utilizando este último plazo, la etapa probatoria fenecerá el 05 de febrero de 2016. Fecha a partir de la cual la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra obligada a otorgar al presunto infractor el término de dos días para exponer sus alegatos, y en términos del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la procuraduría cuenta con diez días para notificar dicho acuerdo al proveedor, es decir, hasta el 19 de febrero de 2016, por lo que el proveedor contaría hasta el 23 de febrero de 2016 para exponer los alegatos en su caso. Fecha a partir de la cual, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con 15 días para emitir la resolución administrativa, esto es, hasta el 15 de marzo de 2016.

Esto quiere decir que en cualquiera de los dos supuestos planteados anteriormente, y los cuales han sido computados bajo la hipótesis de haberse iniciado el 1 de enero de 2016, sin tomar en cuenta los días inhábiles que hubiesen mediado por disposición de la ley además de los días sábado y domingo, el procedimiento por infracciones a la ley tendría una duración de aproximadamente dos meses y medio, siempre y cuando la Procuraduría Federal del Consumidor se sujete a las disposiciones supletorias de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La importancia de las normas supletorias contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, radica en que garantizan los términos y plazos a que debe sujetarse la Procuraduría Federal del Consumidor, dada la omisión existente en la Ley Federal de Protección al Consumidor de fijar términos y plazos precisos para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley.

En la práctica, dada la omisión existente en la Ley Federal de Protección al Consumidor nos encontramos con serios problemas para que las resoluciones administrativas dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor adquieran eficacia, ya que la mayoría de los juicios por medio de los cuales se impugnan sus resoluciones administrativas culminan con su nulidad, al no sujetarse estrictamente a la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo durante la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley, y evidentemente vulneran las formalidades esenciales del procedimiento en perjuicio de los presuntos infractores.

5.3 LA FIGURA JURÍDICA DE LA CADUCIDAD Y SU CONFIGURACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY INSTAURADO POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La caducidad es una de las formas extraordinarias en que puede terminar un procedimiento administrativo, al verificarse la inactividad procesal por quien tiene la obligación de impulsar el procedimiento o incumplir con los requisitos que la ley establece para que dicho procedimiento prevalezca, los doctrinarios definen a esta figura jurídica de la siguiente forma:

A diferencia de la prescripción, esta forma de extinción se presenta en virtud de la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto para que se genere o preserve un derecho. Es decir, la existencia del acto está sometida a la realización de ciertas acciones con el fin de generar el derecho o la obligación. En caso de no hacerlo, se considera que el acto ha caducado.⁷²

Humberto delgadillo se refiere a la caducidad como *“El acto administrativo también puede extinguirse por caducidad, cuando su existencia está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo de su destinatario y éste no cumple con ellas.”*⁷³

González Pérez y Vázquez Alfaro, aportan una definición más estructurada de la definición de caducidad en el procedimiento administrativo:

Paralizado el procedimiento por causa imputable al demandante o recurrente durante un plazo mandado por la ley se produce la extinción del proceso, la caducidad de la instancia o “perención del proceso”.

A diferencia de otros medios de terminación anormal del proceso, la caducidad o perención no es un acto, sino un hecho; la eficacia jurídico-procesal de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino un simple hecho: el transcurso del tiempo señalado por la ley. Se trata de un hecho jurídico procesal, en cuanto que su eficacia jurídica se despliega dentro del proceso.⁷⁴

⁷² Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2007, p. 219

⁷³ Humberto Delgadillo, Luis Humberto op. cit. 252

⁷⁴ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho Procesal Administrativo Federal*, México, UNAM, 2007, p.282.

Además identifican dos posiciones respecto de la caducidad:

Subjetiva.

Funda la caducidad en la presunción de que es intención de la parte abandonar el proceso. Ha sido la posición dominante en la doctrina tradicional, la que trascendió a las legislaciones procesales administrativas.

Objetiva.

Funda la caducidad en la necesidad de evitar una duración excesiva de los procesos y los peligros que para la seguridad jurídica encierra. Dado el carácter público del proceso, es más acertada esta posición que la anterior.⁷⁵

En este sentido, es oportuno hacer mención que la Ley Federal de Protección al Consumidor no contempla en ninguna de sus disposiciones la figura jurídica en estudio, sin embargo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo si la contempla de manera expresa en su artículo 60, la cual determina:

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, La Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar la resolución.

Ahora bien, ya quedó expuesto que el procedimiento por infracciones a la ley es iniciado en estricto sentido de manera oficiosa por la Procuraduría Federal del

⁷⁵ *Ídem.*

Consumidor (*Supra* 5.2.3), además de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resulta aplicable supletoriamente a la Ley Federal de Protección al Consumidor (*Supra* 5.3).

Resulta valido afirmar que la caducidad contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, resulta aplicable a los distintos ordenamientos de la materia, aun cuando en estos últimos no se regule expresamente dicha institución (caducidad). Lo anterior, considerando que según se desprende de la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la expedición de la misma se buscó someter a dicho ordenamiento la validez y eficacia de los distintos actos y procedimientos administrativos, con la finalidad de crear un sistema uniforme que generara certeza jurídica en las relaciones entre la administración y los particulares.

De esta forma, si la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aplicable a los distintos actos y procedimientos de la administración pública federal, y en dicho ordenamiento se prevé la caducidad respecto de procedimientos administrativos iniciados de oficio, entonces es incuestionable la aplicabilidad de dicha institución a las distintas materias administrativas, aun cuando no se prevea en las disposiciones especiales, tal como lo es el la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Estas afirmaciones encuentran sustento en la siguiente jurisprudencia:

“CADUCIDAD. LA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO OPERA RESPECTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LAS DIVERSAS LEYES DE LA MATERIA, AUN CUANDO ÉSTAS NO LA PREVEAN.

De los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que las disposiciones de dicha ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán supletoriamente a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte, con excepción de las materias que la propia ley señala. Asimismo, el numeral 60, último párrafo, de la misma legislación prevé que los procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducos y se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo

de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Ahora bien, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su parte conducente se desprende la clara intención del legislador de someter a este ordenamiento, la eficacia y validez de los actos administrativos, a fin de crear un sistema uniforme que dé certeza y seguridad jurídica a las relaciones de la administración pública federal con los particulares. Por ende, si la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que sus disposiciones serán aplicables a los actos de la administración pública federal, es inconcuso que se refiere a los procedimientos previstos en las diversas leyes administrativas aun cuando éstas no remitan a la ley en comentario o no prevean la figura de la caducidad, de tal suerte que si dentro del plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término para dictar la correspondiente resolución, ésta no se emite, el procedimiento respectivo se entenderá caduco.⁷⁶

(Énfasis añadido)

Ahora bien, es de gran importancia hacer notar que la caducidad del procedimiento no se configura exclusivamente en relación con el plazo previsto para el dictado de la resolución definitiva. Esto es así, considerando que precisamente la razón de ser de dicha institución, consiste en que el particular no quede en estado de incertidumbre jurídica, al ser sujeto a un procedimiento en forma indefinida.

Por ello, no puede considerarse que la caducidad del procedimiento sólo se configura en caso de que no se emita resolución definitiva dentro de los plazos aplicables, sino que también se configura en caso de que la autoridad administrativa incurra en inactividad, en cualquier etapa del procedimiento previa a la emisión de la resolución definitiva, estos razonamientos se robustecen con la siguiente jurisprudencia:

**CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO.
FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA QUE OPERE CUANDO SE APLICA**

⁷⁶ Tesis de Jurisprudencia emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, Registro 177065, Tesis I.80.A. J/1, Novena Época, Materia Administrativa, publicada en el diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, P. 2097

SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS PREVISTOS EN OTRAS LEGISLACIONES.

El artículo 60, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que los procedimientos administrativos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución; sin embargo, cuando dicho precepto es aplicable supletoriamente a los procedimientos previstos en otras legislaciones, **tal imperativo no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se cierra la instrucción y se turnan los autos para resolución, sino que debe atenderse a los plazos para la notificación de los actos procesales previos al dictado de ésta**, señalados en la ley aplicable y, en su defecto, en la inicialmente mencionada, esto es, a partir de que son dados a conocer al particular los hechos que motivaron el procedimiento administrativo, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva.⁷⁷

(Énfasis añadido)

Esto quiere decir, que en estricto cumplimiento a las normas supletorias previstas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales fijan los términos y plazos para sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con un término de treinta días hábiles para dictar la resolución administrativa, posteriores a los quince días que otorga el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor en su parte *in fine*, para que no caduque el procedimiento por infracciones a la ley y consigo la facultad sancionadora de la procuraduría.

Si planteamos los ejemplos citados anteriormente en los cuales se plantearon dos hipótesis distintas, bajo las cuales el presunto infractor en el primero de los casos no ofrece medios de prueba, y suponiendo que su término de diez días

⁷⁷ Tesis de Jurisprudencia emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, Registro 164155, Tesis I.7o.A. J/55, Novena Época, Materia Administrativa, publicada en el diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, P. 1925

para ejercitar ese derecho feneciera el 1º de enero de 2016 (contando como días inhábiles sólo sábados y domingos) tendríamos que el término para que el procedimiento sancionador no caducara, se tendría que sujetar a los siguientes plazos y términos:

- a) la Procuraduría Federal del Consumidor emite el acuerdo de preclusión para ofrecer pruebas y en el mismo otorga el plazo de dos días hábiles al presunto infractor para ofrecer alegatos (aplicando el ejemplo de que el plazo para que el presunto infractor ofreciera pruebas feneciera el 1º de enero de 2016), y si la procuraduría notificara este acuerdo diez días después de su dictado (15 de enero de 2016), el proveedor contaría entonces hasta el día 19 de enero de 2016 para exponer los mismos, y una vez hecho lo anterior, la procuraduría cuenta con quince días hábiles para emitir la resolución que en derecho proceda, esto es, hasta el 09 de febrero para emitir la resolución administrativa correspondiente.

Pero, si consideramos además lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el que le otorga a la procuraduría un plazo de gracia de treinta días para dictar la resolución administrativa, la procuraduría cuenta hasta el 22 de febrero de 2016 para dictar la resolución que en derecho proceda, pues si rebasa dicho término caducarán sus facultades sancionadoras.

En el segundo supuesto, tendríamos que el término para que el procedimiento sancionador no caducara, se tendría que sujetar a los siguientes plazos y términos:

- b) suponiendo que el presunto infractor ejercitara su derecho a ofrecer pruebas y argumentar lo que a su derecho conviniera, y lo hiciese precisamente el 1o de enero de 2016, siendo éste el último día para el ejercicio de ese derecho, atento a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la procuraduría cuenta con diez días hábiles en términos del artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para

pronunciarse respecto a los medios de prueba ofrecidos, cuyo plazo fenecería precisamente el 15 de enero de 2016, teniendo la obligación de proveer respecto al periodo o plazo otorgado para su respectivo desahogo, el cual como ya se mencionó no puede ser menor a tres ni mayor a 15 días hábiles, por lo que suponiendo que la procuraduría determinara abrir el periodo a prueba utilizando este último plazo, la etapa probatoria fenecerá el 05 de febrero de 2016. Fecha a partir de la cual la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra obligada a otorgar al presunto infractor el término de dos días para exponer sus alegatos, y en términos del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la procuraduría cuenta con diez días para notificar dicho acuerdo al proveedor, es decir, hasta el 19 de febrero de 2016, por lo que el proveedor contaría hasta el 23 de febrero de 2016 para exponer los alegatos en su caso. Fecha a partir de la cual, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con 15 días para emitir la resolución administrativa, esto es, hasta el 15 de marzo de 2016.

Pero, si consideramos además lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el que le otorga a la procuraduría un plazo de gracia de treinta días para dictar la resolución administrativa, la procuraduría cuenta hasta el 26 de abril de 2016 para dictar la resolución que en derecho proceda, pues si rebasa dicho término caducarán sus facultades sancionadoras.

CAPÍTULO VI

Introducción.

En el presente capítulo se abordará la problemática planteada, mediante la exposición de dos casos prácticos en los cuales el sustentante actuó durante los procedimientos por infracciones a la ley como representante legal del presunto infractor, la persona moral denominada Grase Service, S.A. de C.V., participando activamente en defensa de sus derechos e impugnando sus resoluciones administrativas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, bajo el argumento toral de que la Procuraduría Federal del Consumidor no se sujetó a las formalidades esenciales del procedimiento, toda vez que omitió respetar los términos y plazos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria, y como consecuencia se configuró la caducidad del procedimiento por infracciones a la ley, y con ello sus facultades sancionadoras.

De las demandas contencioso administrativas interpuestas por el sustentante en contra de las resoluciones administrativas dictadas dentro de los expedientes PFC.CHI.C.1.001011/2014 y PFC.CHI.C.1.000700/2014, tocó conocer por razón de competencia a la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en el primero de los casos, el Magistrado Instructor adscrito a la Primera Ponencia determinó que efectivamente, al momento de que la Procuraduría Federal del Consumidor dictó la resolución administrativa ya se había configurado la caducidad del procedimiento y con ello se encontraba impedido para emitir la sentencia combatida, declarando mediante sentencia dictada el veintisiete de junio de dos mil dieciséis la nulidad lisa y llana de dicha sentencia, y al no haber sido impugnada causó ejecutoria.

El segundo de los casos fue resuelto mediante sentencia de uno de diciembre de dos mil dieciséis por el Magistrado Instructor adscrito a la Segunda Ponencia de la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien resolvió declarar la validez de la resolución impugnada, argumentando que si

bien es cierto durante el procedimiento por infracciones a la ley no se respetaron términos y plazos, la ley no establecía alguna sanción en caso de su inobservancia, y que la caducidad debe comenzar a contabilizarse a partir de que la Procuraduría Federal del Consumidor emite el acuerdo de cierre de procedimiento.

El lector podrá inferir sin necesidad de un estudio minucioso que la misma Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con un criterio uniforme respecto del momento a partir del cual debe comenzar a computarse el término para la configuración de la caducidad del procedimiento sancionador, pues por un lado el Magistrado Instructor adscrito a la Primera Ponencia determinó que los plazos y términos para la configuración de la caducidad deben comenzar a contarse durante la sustanciación del procedimiento y en relación con la notificación de sus etapas; el criterio del Magistrado Instructor adscrito a la Segunda Ponencia indica que la configuración de la caducidad debe comenzar a contabilizarse a partir de que se emite el último acuerdo que tiene por concluida la instrucción.

Estos criterios discordantes son los que evidencian la necesidad de establecer términos y plazos concretos durante la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley, dado que la Ley Federal de Protección al Consumidor no es clara al respecto y hace necesario que las autoridades interpreten libremente sus consecuencias jurídicas.

A partir de que el lector analice los dos casos prácticos que se expondrán a continuación, podrá observar las consecuencias que conlleva el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor no establezca plazos y términos precisos para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley, toda vez que por un lado obligan a que el proveedor acuda a los órganos de mayor jerarquía para que se revise la legalidad de los procedimientos en que interviene, y por otro, la Procuraduría Federal del Consumidor adquiere mayor carga de trabajo al verse

obligada a intervenir en juicios que como en los que se expondrán más adelante tardan más de dos años en resolverse.

6.1 PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY PFC.CHI.C.1.001011/2014.

Mediante visita de inspección practicada el 11 de noviembre de 2014 por la verificadora adscrita a la Procuraduría Federal del Consumidor Delegación Chiapas, se determinó que el proveedor Grease Service, S.A. de C.V. incurrió en diversas irregularidades al incumplir con las normas contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que mediante notificación personal practicada el 12 de noviembre de 2014, se dio inicio al procedimiento por infracciones a la ley y se otorgó al proveedor el término de diez días hábiles a que alude el artículo 123 de la Ley Federal de Protección, esto con la finalidad de que el proveedor realizara las manifestaciones que considerara pertinentes y ofreciera medios de prueba en ejercicio de su garantía a la audiencia previa, periodo que transcurrió del 13 de noviembre de 2014 al 27 de noviembre de 2014.

Mediante acuerdo emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor el 28 de noviembre de 2014, se tuvo por precluido el derecho del proveedor para ejercitar su derecho a manifestarse y ofrecer pruebas, y en el mismo acuerdo se otorgó el plazo de dos días para que el proveedor ofreciera sus alegatos, dicho acuerdo fue notificado por estrados.

El 03 de diciembre de 2014, la Procuraduría Federal del Consumidor emitió acuerdo por medio del cual tuvo por precluido el derecho del proveedor para ofrecer alegatos.

En este punto es imprescindible destacar que en la etapa a que se hace referencia la Procuraduría Federal del Consumidor se apegó a las normas que rigen el procedimiento por infracciones a la ley previstas por la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como las previstas por la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo (de aplicación supletoria), tal y como se ejemplificó en el capítulo que antecede (*supra* 5.3).

Sin embargo, como ha sido expuesto anteriormente, la Procuraduría Federal del Consumidor se encontraba obligada a dictar la resolución administrativa correspondiente dentro de los quince días siguientes al fenecimiento de la etapa de alegatos, por lo que si la Procuraduría Federal del Consumidor emitió el acuerdo por medio del cual se tuvo por precluido ese derecho precisamente el 03 de diciembre de 2014, contaba con quince días hábiles a partir de esta fecha para emitir la resolución administrativa, es decir, hasta el 24 de diciembre de 2014. Por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contaba además con treinta días (hábiles) para que no caducara el procedimiento administrativo, y con ello su facultad sancionadora, plazo que fenecía hasta el 09 de febrero de 2015.

No obstante lo anterior, en el caso práctico que se expone, la Procuraduría Federal del Consumidor emitió su resolución administrativa hasta el 06 de febrero de 2015 (**Anexo Uno**), y no fue notificada sino hasta el 23 de febrero de 2015 (**Anexo Dos**).⁷⁸

Ante la inconformidad del sustentante en el caso práctico que nos ocupa, interpuso demanda contencioso administrativa, la cual por razón de competencia y turno, tocó conocer al Magistrado Instructor adscrito a la Primera Ponencia de la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual fue radicada bajo el expediente 3087/15-19-01-1-ST, en la cual, al momento de ampliar la misma solicitó:

- ii) Declaración de la facultad sancionadora de la autoridad demandada por no ajustarse a los plazos y términos establecidos por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 123, párrafo último de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

⁷⁸ La Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinó en la sentencia dictada el 27 de junio de 2016 que el momento en que surtió efectos la notificación de la resolución administrativa fue hasta el 27 de abril de 2016, Foja 19 del Anexo Ocho (*Nota del autor*).

Una vez declarada la ilegalidad de la notificación practicada el 23 de febrero de 2015, su señoría debe tomar en consideración que si la fecha de emplazamiento al procedimiento por infracciones a la ley se realizó el 12 de febrero de 2014 y la resolución administrativa combatida se notificó al demandante hasta el 27 de abril de 2016, se configuró entonces la facultad sancionadora de la autoridad demandada.

Al momento de dictar sentencia, la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa determinó lo siguiente:

Considerando...

...Cuarto.- En el escrito de ampliación de demanda, la parte actora alega esencialmente lo siguiente:

- Que debe declararse la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad al no sujetarse a los plazos y términos establecidos por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 123 último párrafo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Al formular su contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad sostuvo la legalidad de la resolución impugnada señalando que no se ha actualizado la caducidad al haber sido notificada la resolución impugnada dentro de los plazos legales, ya que el término establecido en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo transcurrió del 3 de diciembre de 2014 al 25 de febrero de 2015.⁷⁹

La Litis en el presente caso estriba en determinar si caducó o no el procedimiento administrativo del que deriva la resolución impugnada, atento a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y si la emisión de ésta fuera del plazo señalado en los artículos 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, genera su nulidad.

A juicio de este juzgador, los argumentos en estudio resultan **fundados**, para decretar la nulidad de la resolución impugnada, conforme a los razonamientos siguientes:

⁷⁹ Es preciso destacar, que la misma Procuraduría Federal del Consumidor aceptó expresamente al momento de contestar la ampliación de la demanda (aunque haya realizado el cálculo del plazo para la configuración de la caducidad incorrectamente), que la caducidad se verificó el 25 de febrero de 2015, cuando en realidad aconteció el 09 de febrero de 2015, según sentencia emitida por la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 27 de junio de 2016 (Anexo Tres, foja 18), *Nota del autor*.

...(fundamenta sus argumentos con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria y las jurisprudencias transcritas en el capítulo anterior)...

...3.- Mediante resolución de 6 de febrero de 2015, se impuso la sanción impugnada, de la cual la hoy demandante tuvo conocimiento el día 27 de abril de 2016 pues así lo manifiesta y así se estableció en el considerando tercero del presente fallo.

Así, tomando en cuenta que el 12 de noviembre de 2014, se emplazó a la actora al procedimiento administrativo, el plazo de diez días para ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho conviniera se empezó a computar el día 13 de noviembre de 2014 y finalizó el día 27 de noviembre de 2014.

Luego, el día 28 de noviembre de 2014, la autoridad tuvo por precluido ese derecho y le otorgó el plazo de dos días hábiles para formular alegatos, mismo que transcurrió del 1 al 2 de diciembre de 2014 por ser día hábil siguiente a aquél en que feneció el plazo otorgado para que formulara alegatos, la autoridad debió declarar cerrada la instrucción y emitir el acuerdo de cierre respectivo.

Posteriormente la procuraduría debió, dentro de los 15 días siguientes, dictar por escrito la resolución respectiva, plazo que debió iniciar el 4 de diciembre de 2014 y finalizar el 24 de diciembre de 2014, previo descuento de los sábados y domingos declarados como inhábiles, por disposición expresa del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En tanto que el término de 30 días para configurar la figura jurídica de la caducidad establecida en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo antes citado, comenzaría a correr el **26 de diciembre de 2014** y concluiría el **9 de febrero de 2015**, descontándose los días sábados y domingos, y días declarados como inhábiles de conformidad con lo previsto por el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, la resolución impugnada fue emitida el **6 de febrero de 2015** y notificada ilegalmente el **23 de febrero de 2015**, ante lo que se tuvo por concedora de la misma a la parte actora con fecha **27 de abril de 2016**, por lo que es evidente que en la última fecha indicada, ya habían caducado las facultades sancionadoras de la demandada y, por lo tanto, se encontraba impedida para emitir la sanción impugnada, de ahí que los conceptos de impugnación sujetos a estudio sean fundados, y por ende infundados los argumentos de defensa de la demandada.

En consecuencia, son ineficaces los argumentos de la autoridad, pues el cómputo para la determinación de la caducidad no queda sujeto al momento en que la autoridad desee efectuar cada etapa procesal, pues el numeral 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se cierra la instrucción y se turnan los autos para resolución, sino que debe atenderse a los plazos para la notificación de los actos procesales previos al dictado de ésta, señalados en la ley aplicable, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva...

...Admitir lo contrario, implicaría dejar al arbitrio y voluntad de la autoridad determinar el momento en que nacen a la vida jurídica sus resoluciones, pues al ser ella misma quien establece la fecha de su emisión, esto le permitiría en un momento dado manejar libremente y a su entera conveniencia esa fecha, contraviniendo con ello las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....

...Por lo expuesto y fundado, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 8 y 9 aplicados a *contrario sensu*, 50 y 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se resuelve:

I.- Ha sido infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la autoridad demandada.

II.- **NO SE SOBRESEE** en el presente juicio, por los motivos y fundamentos indicados en el considerando tercero del presente fallo.

III.- Ha sido procedente el presente juicio promovido por **GREASE SERVICE, S.A DE C.V.**

IV.- La parte actora **probó** los extremos de su pretensión.

V.- Se **DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución impugnada, por los motivos y fundamentos dados en el Considerando último del presente fallo

VI.- **NOTIFÍQUESE...**⁸⁰

Una vez expuesto este ejemplo práctico, nos encontramos en la posibilidad de discernir las consecuencias que conlleva el hecho de que la Procuraduría Federal del Consumidor no se sujete a los plazos y términos que establece la Ley

⁸⁰ Sentencia dictada el 27 de junio de 2016 por la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Anexo Tres), dentro de los autos que integran el juicio contencioso administrativo 3087/15-19-01-1-ST, pp. 10-26

Federal de Procedimiento Administrativo al sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley, lo que provoca que un simple procedimiento administrativo que podría solucionarse en dos meses se resuelva dos años después de su inicio, lo cual se lograría siempre y cuando se respeten los plazos y términos previamente establecidos; esto en la práctica no acontece, tal y como ha quedado demostrado en la exposición de la presente controversia, ya que en casos prácticos la Procuraduría Federal del Consumidor no aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al momento de sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley, ya que sustenta sus determinaciones en el contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual no es precisa en cuanto a los términos y plazos que deben observarse para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley.

6.2. PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY PFC.CHI.C.1.000700/2014.

Mediante notificación personal practicada al presunto infractor Grease Service, S.A de C.V., por parte del personal adscrito a la Procuraduría Federal del Consumidor, el 11 de diciembre de 2014 se notificó el inicio del procedimiento por infracciones a la ley, otorgándole el plazo de diez días para ofrecer pruebas y realizar las manifestaciones que considerara pertinentes, plazo que atendiendo a los artículos 28 y 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, comenzó a correr a partir del 12 de diciembre de 2014 y feneció el 13 de enero de 2015, mediando como días inhábiles del 22 de diciembre de 2014 al 06 de enero de 2015.

Una vez fenecido el plazo anterior y atendiendo al contenido del tercer párrafo del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y al artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad contaba con diez días hábiles contados a partir del 14 de enero de 2015, para notificar el auto que diera a conocer al proveedor que contaba con dos días para ofrecer alegatos, por lo que este plazo concluyó el 28 de enero de 2015, ya que como se ha hecho mención

anteriormente, este plazo es el que otorga la ley como máximo a la Procuraduría Federal del Consumidor para notificar sus actos dentro del procedimiento sancionador.

En estos términos, y suponiendo que la procuraduría se haya esperado hasta el último día para notificar el auto en el cual se le otorgaba oportunidad al presunto infractor para ofrecer sus alegatos, esto es, hasta el 28 de enero de 2015, la notificación surtiría sus efectos el mismo 28 de enero de 2015, atento a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y este plazo de dos días correrían del 29 de enero al 30 de enero de 2015, cerrándose así la instrucción del procedimiento para ceder su lugar al dictado de la resolución administrativa.

En este orden de ideas, la procuraduría contaba con un plazo de quince días hábiles siguientes para dictar su resolución, en términos del último párrafo del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, transcurriendo dicho plazo del 31 de enero de 2015 al 21 de febrero del mismo año, mediando como día inhábil el 02 de febrero de 2015.

En estas circunstancias, y atendiendo a lo establecido por el artículo 60 párrafo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Procuraduría Federal del Consumidor contaba con 30 días hábiles más para dictar la resolución administrativa, el cual transcurrió del 24 de febrero de 2015 al 08 de abril de 2015, mediando como día inhábil el 16 de marzo de 2015.

Los términos y plazos contabilizados en los párrafos que anteceden fueron computados en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 32, 38, 39, 51 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria, por lo que a continuación se expondrán los términos y plazos a los cuales se sujetó la Procuraduría Federal del Consumidor para sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley dentro de los autos que integran el expediente administrativo **PFC.CHI.C.1.000700/2014**.

1.- Mediante audiencia de conciliación celebrada el 11 de diciembre de 2014 se acordó sujetar al presunto infractor al procedimiento por infracciones a la ley.

2.- A través de notificación practicada el 08 de enero de 2015, la Procuraduría Federal del Consumidor notificó personalmente al proveedor del inicio del procedimiento por infracciones a la ley.

3.- Por acuerdo dictado el 23 de abril de 2015, se tuvo por precluido el derecho del presunto infractor para ofrecer pruebas y realizar manifestaciones.

4.- El 18 de agosto de 2015, se emitió acuerdo por medio del cual se otorgó el término de dos días al proveedor para que rindiera sus alegatos, notificación que fue realizada mediante estrados ese mismo día.

5.- Mediante acuerdo dictado el 21 de agosto de 2015, se tuvo por precluido el derecho del presunto infractor para ofrecer sus alegatos.

6.- La resolución administrativa que puso fin al procedimiento por infracciones a la ley fue dictada hasta el 25 de agosto de 2015 y fue notificada el 06 de octubre de 2015 (**Anexo Cuatro**).

Ante la inconformidad del sustentante, interpuso demanda contencioso administrativa, la cual por razón de competencia y turno, tocó conocer al Magistrado Instructor adscrito a la Segunda Ponencia de la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual fue radicada bajo el expediente 3097/15-19-01-5-ST, en la cual, tanto en el escrito de demanda, así como al momento de ampliar la misma argumentó en esencia lo siguiente:

- a) Que la resolución impugnada emitida el 25 de agosto de 2015 violó en perjuicio de la actora lo dispuesto por el artículo 60, tercer párrafo, de la ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el artículo 3, fracción VII del citado ordenamiento, ya que se consumó la caducidad de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento, con lo cual se hace

evidente que la demandada no se sujetó a las formalidades esenciales del procedimiento.

- b) Que si la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo o acto que deba ser notificado adquieren existencia a partir del momento en que le son dados a conocer al particular y la notificación respectiva debe practicarse dentro de los diez días siguientes al en que sean dictados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la ley Federal de Procedimiento Administrativo, la fecha cierta de realización de dichos actos será precisamente la de su notificación, por lo que si se llega a practicar ésta fuera de ese término, debe considerarse ilegal al no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, y en consecuencia, el plazo para la caducidad no será interrumpido.
- c) Que la autoridad no tomó en cuenta los plazos establecidos en la ley, ya que los mismos deben empezar a computarse a partir del momento en que le son dados a conocer al particular los hechos que motivan el inicio del procedimiento por infracciones a la ley y la notificación de la misma, situación que en el presente nunca ocurrió.
- d) Que si el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, siendo que esto último ocurrió el 21 de febrero de 2015, el plazo para que se entiendan caducadas las facultades para que la autoridad emitiera su resolución, transcurrió del 24 de febrero de 2015 al 08 de abril de 2015, mediando como día inhábil el 16 de marzo del mismo año; por tanto, si ésta se dictó hasta el 25 de agosto de 2015 y se notificó hasta el 06 de octubre de 2015 se concluye que la resolución que resolvió el expediente PFC.CHI.B.3-000700/2014 es ilegal al no haberse acatado las formalidades del procedimiento.
- e) Que aceptar los argumentos de la demandada en el sentido de que la figura jurídica de la caducidad comienza a contarse a partir de que fenece

el periodo para ofrecer alegatos, haría nugatorio la finalidad de la caducidad y otorgaría la facultad de la autoridad a sujetar a los gobernados a procedimientos indefinidos y arbitrarios, toda vez que bien pudo no sólo tardarse siete meses para sustanciar la instrucción, sino que pudo haberlo hecho en uno o dos años.

Es preciso resaltar, que el procedimiento por infracciones que se expone, sustanciado por la Procuraduría Federal del Consumidor dentro de los autos que integran el expediente administrativo **PFC.CHI.C.1.000700/2014**, se hizo valer como uno de los conceptos de impugnación que la Procuraduría Federal del Consumidor notificó la resolución administrativa el 06 de octubre de 2015, cuando habían transcurrido ya 10 meses desde la notificación del inicio del procedimiento por infracciones a la ley.

Resulta trascendente abordar también las manifestaciones que realizó la Procuraduría Federal del Consumidor al contestar la demanda, en la que afirmó de manera expresa que no se encontraba obligada a respetar término o plazo alguno para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley en estudio, dada la inexistencia de alguna norma contenida en la Ley Federal de Protección al Consumidor que la obligara a sujetarse a plazos y términos previamente establecidos, y que la figura jurídica de la caducidad necesariamente debe comenzar a computarse a partir de que se dicta el acuerdo que tiene por precluido el derecho del presunto infractor a ofrecer sus alegatos; manifestaciones que para su pronta referencia se transcriben a continuación:

...Una vez que la autoridad mutuo propio lo inicie, notificará o emplazará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas o manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, que podrá o no rendirlas y para ese caso se resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga esta procuraduría en términos del primer párrafo del artículo 123 de la ley de la materia. Se admitirán las pruebas que estime pertinentes y se procederá a su desahogo, el cual no tiene un plazo establecido. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás

pruebas que estime necesarias. Una vez concluido el desahogo de las pruebas, notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes, y resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes respecto de que si el proveedor infringió o no la ley, esto de conformidad con los siguientes párrafos del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁸¹...

...En esa tesitura se tiene que los plazos para emitir y notificar la resolución administrativa se contarán a partir de que precluya el derecho para presentar alegatos, siendo que el plazo de los quince días que señala el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor podrá contarse a partir de que se haya emitido y notificado el acuerdo para emitir alegatos, ya que es hasta ese entonces cuando empezará a correr el término para la emisión de la resolución respectiva, luego entonces es evidente que el concepto de impugnación hecho valer por la actora, es infundado, porque de conformidad con el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el plazo de caducidad correrá a partir de la expiración del lapso que por ley, cuente la autoridad administrativa, es decir, a partir de que precluya el derecho para presentar alegatos...⁸²

(Énfasis añadido)

No se debe dejar pasar desapercibido la problemática que suscita el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor sea omisa en cuanto a los términos y plazos precisos para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley, toda vez que como se ha expuesto en este caso práctico la Procuraduría Federal del Consumidor dictó la resolución administrativa en el momento que consideró oportuno y sin aplicar las normas supletorias, manifestando expresamente que no existe un plazo establecido para el desahogo de las pruebas, lo cual resulta erróneo, atento a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*Supra* 5.2).

Mediante sentencia dictada el uno de diciembre de dos mil dieciséis, dentro de los autos que integran el juicio contencioso administrativo 3097/15-19-01-5-ST, emitida por el Magistrado Instructor adscrito a la Segunda Ponencia de la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, convalidó

⁸¹ Foja 13 del escrito de contestación de demanda emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor dentro de los autos que integran el juicio contencioso administrativo federal J.N. 3097/15-19-01-ST.

⁸² *Ibíd*em, Foja 14.

los argumentos de la Procuraduría Federal del Consumidor en el sentido de que no existe un término expresamente establecido para el desahogo de los medios de prueba y que el cómputo para la configuración de la figura de caducidad deberá comenzar a correr a partir de que se tenga por precluido el derecho del proveedor a ofrecer alegatos, sus argumentos principales fueron los siguientes:

...Del concatenado estudio de los preceptos antes transcritos se advierte que tratándose de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, que al caso en concreto y por disposición del último párrafo del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor será dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se hayan desahogado la totalidad de las pruebas ofrecidas por el presunto infractor.

En esa tesitura se tiene que el plazo que deberá transcurrir para que un procedimiento iniciado por la Procuraduría Federal del Consumidor, **se contará a partir de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se hayan desahogado la totalidad de las pruebas ofrecidas por el patrón, esto es, a partir de la emisión del acuerdo de cierre de procedimiento.**

Así las cosas, y tomando en cuenta que en fecha 21 de agosto de 2015 el Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor emitió acuerdo mediante el cual declaró precluido el plazo que le fue otorgado a la persona moral GREASE SERVICE, S.A DE C.V. y ordenó emitir la resolución definitiva en el expediente PFC.CHI.B.3/000700-2014 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, **la referida autoridad contaba con un plazo de 15 días hábiles a partir de la emisión de dicho acuerdo para resolver en definitiva el aludido procedimiento.**

Por lo que, toda vez que la resolución que concluyó el referido procedimiento fue emitida por la autoridad enjuiciada el 25 de agosto de 2015, es inconcuso que al caso concreto no se actualiza la caducidad de la que la enjuiciante se duele, de ahí lo infundado del argumento que obra resumido en el inciso a).

En esas circunstancias, es incuestionable que la autoridad al emitir la resolución de trato no se excedió del plazo de quince días y, con menos razón, del diverso plazo de treinta días que prevé el artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que opere la caducidad, contra lo asumido por la actora.

Así las cosas, deviene infundado lo sostenido por la demandante en el apartado e), puesto que contra su apreciación, no puede estimarse que el plazo para que opere la caducidad empieza a contarse antes de que se actualice lo establecido en el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, **por más de que la citada procuraduría no emita los actos del procedimiento en cuestión de forma consecutiva, ya que la hoy actora pierde de vista que las normas que reglan tal procedimiento carecen de sanción en caso de su incumplimiento y ante ello, debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, considerando que la caducidad en los procedimientos como el caso en cuestión, comienza a contarse a partir de que fenece el periodo para ofrecer alegatos...**⁸³

(Énfasis añadido)

...I. Ha resultado infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por la autoridad demandada, en consecuencia;

II. **NO SE SOBRESEE** el presente juicio, por los motivos y fundamentos señalados en el punto considerativo Tercero de esta sentencia.

III. Ha sido procedente el juicio promovido por la parte actora

IV. La parte actora **no probó** los extremos de su pretensión, en consecuencia;

V. **SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA** descrita en el resultando 1º de esta sentencia, por los fundamentos y motivos precisados en el cuerpo del presente fallo.

VI. Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.⁸⁴

Una vez expuestos los casos prácticos que anteceden, resulta posible constatar que la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es uniforme en cuanto a los términos y plazos a que debe sujetarse la Procuraduría Federal del Consumidor al momento de sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley, y esto solo por citar algunos ejemplos, sin embargo, podemos distinguir que en el segundo de los ejemplos, el Magistrado

⁸³ Sentencia emitida el uno de diciembre de dos mil dieciséis por el Magistrado Instructor adscrito a la Segunda Ponencia de la Sala Regional Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los autos que integran el expediente 3097/15-19-01-5.ST, pp. 36 y 37 (**Anexo Cinco**).

⁸⁴ *Ibidem*, p. 42

Instructor adscrito a la Segunda Ponencia de la Sala Regional Chiapas emite un criterio contrario a lo afirmado por el sustentante en el tema de investigación abordado, sino que resuelve en sentido contrario al criterio emitido por su homólogo adscrito a la Primera Ponencia de la misma Sala Regional Chiapas, así como al criterio sustentado en la jurisprudencia I.7o.A. J/55, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual, aunque ya fue expuesta anteriormente (*Supra* 5.3), se inserta a continuación para su pronta referencia:

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA QUE OPERE CUANDO SE APLICA SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS PREVISTOS EN OTRAS LEGISLACIONES.

El artículo 60, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que los procedimientos administrativos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución; sin embargo, cuando dicho precepto es aplicable supletoriamente a los procedimientos previstos en otras legislaciones, **tal imperativo no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se cierra la instrucción y se turnan los autos para resolución, sino que debe atenderse a los plazos para la notificación de los actos procesales previos al dictado de ésta**, señalados en la ley aplicable y, en su defecto, en la inicialmente mencionada, esto es, a partir de que son dados a conocer al particular los hechos que motivaron el procedimiento administrativo, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva.⁸⁵

(Énfasis añadido)

⁸⁵ Tesis de Jurisprudencia emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, Registro 164155, Tesis I.7o.A. J/55, Novena Época, Materia Administrativa, publicada en el diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, P. 1925

En ese orden de ideas, el sustentante considera motivadamente que nos encontramos ante una problemática actual que trasciende en perjuicio de la esfera jurídica de los posibles infractores al ser sujetos a un procedimiento sancionador que se encuentra sustentado en una norma ambigua en cuanto a los términos y plazos en los que debe sustanciarse, lo que trae como consecuencia que necesariamente debe ser interpretada por las autoridades de manera sistemática con las normas de aplicación supletoria contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que a futuro conlleva la necesidad de acudir a las instancias de mayor jerarquía a dirimir una controversia que sería evitable ante la existencia de una norma que sea clara en cuanto a los términos y plazos para sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley que garantice las formalidades esenciales del procedimiento; la propuesta para solucionar la problemática que representa el hecho de que existan diversos criterios para interpretar el contenido del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dada la ambigüedad de su contenido en cuanto a los términos y plazos para sustanciar el procedimiento sancionador es el siguiente:

6.3 PROPUESTA PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO A LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA PREVIA Y DEBIDO PROCESO AL SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY.

La solución que el sustentante propone para garantizar los términos y plazos durante la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor, que otorgue validez a los actos administrativos emitidos por la procuraduría durante el procedimiento, y que garanticen la audiencia previa y debido proceso a favor de los proveedores, es la reforma al artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual debe establecer las siguientes formalidades:

Artículo 123. Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la procuraduría se sujetará a las siguientes disposiciones:

- I. Notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

Cuando la procuraduría detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas, notificará también al fabricante, productor o importador de tales bienes o productos el inicio del procedimiento previsto en este artículo. La procuraduría determinará las sanciones que procedan una vez concluidos los procedimientos en cuestión.

- II. Una vez fenecido dicho término, la procuraduría emitirá un acuerdo dentro de los tres días siguientes y admitirá las pruebas que estime pertinentes, procediendo a su desahogo en un periodo no menor a tres ni mayor a quince días hábiles. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las pruebas que estime necesarias.

En caso de que el presunto infractor no ofrezca pruebas o las admitidas sean de las que por sus características se desahoguen por su propia y especial naturaleza, se emitirá el acuerdo correspondiente dentro del término establecido en el párrafo que antecede, y se hará constar dicha circunstancia, otorgando al proveedor el término de dos días para ofrecer alegatos.

- III. Si las pruebas admitidas ameritan ulterior desahogo, se fijará el plazo a que se refiere la fracción II del presente artículo y será señalada la fecha para el cierre de instrucción, otorgándole al presunto infractor en el mismo

acuerdo el término de dos días posteriores a dicho cierre para que ofrezca sus alegatos.

Concluido el cierre de instrucción y ofrecidos o no los alegatos, la procuraduría deberá resolver dentro de los quince días hábiles siguientes.

En caso de que el presunto infractor no rinda pruebas, la procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga, respetando siempre los plazos y términos establecidos en el presente artículo.

El sustentante puede concluir claramente que si el precepto jurídico propuesto con antelación es aplicado en lugar del actual procedimiento por infracciones a la ley, se otorgaría la certeza de los plazos y términos a que debe sujetarse la Procuraduría Federal del consumidor al sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley previsto por el artículo 123 de la Ley Federal del Consumidor, ya que establece de forma clara y precisa las formalidades esenciales que deben observarse en dicho procedimiento, además de que se encuentra bien delimitado el plazo para la configuración de la caducidad prevista por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CONCLUSIONES.

1.- Desde la entrada en vigor y las diversas reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, ésta se ha enfocado notoriamente hacia la protección de los derechos de los consumidores, desatendiendo su deber de garantizar el derecho que tienen los proveedores a una adecuada defensa de manera previa a la imposición de alguna sanción, puesto que no logra su objetivo para equilibrar las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores.

2.- El artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no reúne los elementos comunes que deben observarse en cualquier tipo de procedimiento, ya

que dicha norma adjetiva no cumple con los principios de celeridad y legalidad, al no ser precisa en cuanto a las formalidades esenciales que deben regir el procedimiento por infracciones a la ley.

3.- El contenido del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no garantiza a favor de los proveedores su derecho a la audiencia previa y debido proceso previstas por las legislaciones de mayor jerarquía en el sistema jurídico mexicano.

4.- En comparación con las legislaciones que protegen los derechos de los consumidores en otros países de América Latina como Venezuela, Argentina y Guatemala, la Ley Federal de Protección al Consumidor no procura en su artículo 123 un periodo cronológico preciso que otorgue certeza los proveedores en cuanto al inicio y término del procedimiento sancionador instaurado en su contra.

5.- Resulta obligatorio para la Procuraduría Federal del Consumidor el sujetarse a las normas contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al momento de sustanciar el procedimiento por infracciones a la ley, dado que la Ley Federal de Protección al Consumidor no es precisa en cuanto a los términos y plazos para el desahogo de sus etapas.

6.- En la práctica, la Procuraduría Federal del Consumidor maneja libremente los términos y plazos para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley sin aplicar supletoriamente las normas contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

7.- Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuentan con un criterio uniforme para interpretar los plazos y términos en que debe sustanciarse el procedimiento por infracciones a la ley instaurado por la Procuraduría Federal del Consumidor.

8.- Es necesario crear una norma jurídica que otorgue certeza al proveedor al momento de sujetarlo al procedimiento por infracciones a la ley, en la que se fijen claramente los términos y plazos para su sustanciación.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel: *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México 2003.

Ayluardo Saúl, Mario; *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, UAM Xochimilco, 1990.

Báez Martínez, Roberto; *Manual de Derecho Administrativo*, Trillas, México, 2011.

Béjar Rivera, Luis José; *Curso de Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2006.

Colegio Nacional de Profesores e Investigadores del Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, *Justicia Administrativa*, Trillas, México, 1987.

Ferrer Mac-Gregor, Arturo Zaldívar, homenaje a Fix-Zamudio Héctor: *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, Universidad Autónoma de México, México, 2009.

Gabino Fraga, Manuel., *Derecho Administrativo*, Cuadragésima Segunda Edición, Porrúa, México 2003.

García Sais, Fernando: *Jurisprudencia del Consumidor, Tirant lo Blanch, Instituto Tecnológico de México, México, D. F. 2012.*

González Pérez, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo Mexicano; José Luis Vázquez Alfaro, Colaborador; Prólogo Héctor Fix-Zamudio, Porrúa UNAM, México, 2005.*

Humberto Delgadillo, Luis., *Elementos de Derecho Administrativo primer curso*, Segunda Edición, Limusa, México 2006.

Javier Barnes Vázquez; Prólogo Pedro Escribano Collado, Civitas, Madrid, 1993.

José Garberai Llobregat, *El Procedimiento Administrativo Sancionador, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.*

Márquez Gómez, Daniel: *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

Miguel Acosta, Romero: *Teoría General de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 5ª Edición.*

Olivera Jorge, Toro: *Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1ª Edición, 1976.*

Ovalle Favela, José y Fix-Zamudio, Héctor., *Comentarios a la Ley Federal del Consumidor, y Derechos del Consumidor.*

Ovalle Favela, José., *Teoría General del Proceso*, Sexta edición, Oxford, México 2005.

Ovalle Favela, José: *Garantías Constitucionales del Proceso, Oxford, University, México, 2002.*

Ovalle Favela, José: *Derechos del Consumidor*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

Ovalle Favela, José y Silva Meza, Juan: *Acción de Grupo promovida por la Procuraduría General del Consumidor: Efectos de la Sentencia Declarativa*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y sistematización de Tesis, México, 2012.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Porrúa, México, 2008.

Subprocuraduría de Servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor., *Guía para substanciar el Procedimiento Por Infracciones a la Ley*, México, 2006.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal de Protección al Consumidor y Competencia Económica, ALF, México 1999.

Ley de Protección al Consumidor y Usuarios de Argentina.

Ley de Protección al Consumidor y Usuarios de Guatemala.

Ley de Protección al Consumidor y Usuarios de Venezuela.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

ANEXO UNO

3.- Mediante oficio depositado en la Administración de Correos en México, Distrito Federal, el ocho de febrero de dos mil dieciséis e ingresado en la Oficialía de Partes de esta Sala el dieciséis siguiente, la autoridad demandada formuló su contestación a la demanda de nulidad, en donde sostuvo la legalidad y validez de la resolución impugnada.

4.- Por auto de diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, se tuvo por contestada la demanda de nulidad y se requirió a la autoridad la exhibición de unas pruebas, reservándose correr el traslado de ley hasta que se cumpliera el requerimiento formulado.

5.- Por oficio depositado en la Administración de Correos en México, Distrito Federal, el diez de marzo de dos mil dieciséis e ingresado en la Oficialía de Partes de esta Sala el quince siguiente, la autoridad demandada dio cumplimiento al requerimiento formulado.

6.- Por auto de diecinueve de abril de dos mil dieciséis se tuvo por cumplimentado el requerimiento formulado a la autoridad demandada, ordenándose que con las copias simples de la contestación de demanda y anexos y copia del oficio de cumplimiento de requerimiento y anexos se corriera traslado a la parte actora, para los efectos de ley. Asimismo se le otorgó a la actora el plazo de ley para ampliar su demanda, derecho que ejerció mediante escrito ingresado en la Oficialía de Partes de esta Sala el cuatro de mayo del presente año.

7.- Por diverso auto de nueve de mayo de dos mil dieciséis se tuvo por formulada la ampliación de demanda ordenándose el traslado a la autoridad demandada para que formulara su contestación lo que aconteció mediante oficio depositado en la Administración de Correos en México, Distrito Federal, el tres de junio de dos mil dieciséis e ingresado en la Oficialía de Partes de esta Sala el diecisiete siguiente.

8.- Por auto de veinte de junio de dos mil dieciséis, se tuvo por contestada la demanda de nulidad y se señaló como nueva fecha de



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
SALA REGIONAL DE CHIAPAS

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

AUTORIDAD DEMANDADA: DELEGADO EN CHIAPAS DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

MAGISTRADO INSTRUCTOR: LIC. GUSTAVO RUIZ PADILLA.

SECRETARÍA DE ACUERDOS:
LIC. ALEJANDRA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a veintisiete de junio de dos mil dieciséis.- Licenciado GUSTAVO RUIZ PADILLA, en su carácter de Magistrado Instructor en el juicio y Titular de la Primera Ponencia de esta Sala Regional de Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos quien da fe, Licenciada Alejandra Martínez Martínez, en los términos de los artículos 58-1, 58-2, fracción I y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se procede a dictar sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo federal señalado al rubro; y

RESULTANDO

1.- Por escrito ingresado en la Oficialía de Partes de esta Sala el 9 de diciembre de 2015, el C. Omar Mondragón Guzmán, en representación legal de GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.; demandó la nulidad de la resolución dictada en el expediente administrativo número PFC.CHI.C.1-001011/2014, emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor Delegación Chiapas, mediante la cual se impuso a la actora una multa en cantidad de \$8,000.00, misma que manifiesta desconocer.

2.- Por auto de diez de diciembre de dos mil quince, se admitió a trámite la demanda interpuesta y se ordenó que con las copias simples y anexos se corriera traslado a la autoridad demandada para que formulara su contestación; asimismo, se fijó el día veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, para declarar el cierre de la instrucción del presente juicio.

supletoria, por la exhibición que de la misma hizo la autoridad demandada.

TERCERO.- Tomando en consideración que la procedencia del juicio es de orden público y preferente en su estudio, en los términos del último párrafo del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta Sala procede a analizar la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada en el oficio de contestación a la demanda en correlación con los argumentos hechos valer por la parte actora en su demanda (ÚNICO CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN) y ampliación a la misma, en contra de la notificación de la resolución impugnada, en los siguientes términos:

Al formular su contestación de demanda y ampliación a la misma, la autoridad expresó una causal de improcedencia y sostuvo la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, en los siguientes términos:

- Que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8, fracción IV, y 9, fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 58-2 del mismo ordenamiento legal vigente, el presente juicio resulta improcedente por lo que respecta a la multa impugnada, toda vez que la demandante la interpuso en forma extemporánea.
- Lo anterior debido a que ya había transcurrido en exceso el término de 15 días a que alude el numeral 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que la multa que impugnó en el presente juicio le fue notificada personalmente el 23 de febrero de 2015 y la enjuiciante presentó su demanda de nulidad hasta el día 9 de diciembre de 2015.
- Que notificó debidamente la resolución impugnada conforme lo dispone el artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues se practicó en el domicilio de la actora ubicado en el número 1182 de la 11 calle Poniente Sur, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29000.

Por su parte el accionante sostuvo la ilegalidad de la notificación de la resolución impugnada y lo infundado de la causal de improcedencia planteada por la autoridad en los siguientes términos:



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

cierra de instrucción el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis y en términos del artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se hizo del conocimiento de las partes que podrían presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción.

9.- Mediante proveído de veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor, una vez verificado que el expediente se encuentra debidamente integrado, declaró cerrada la instrucción del juicio y se ordenó el dictado de la resolución que conforme a derecho corresponda.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Magistrado Instructor es competente para dictar sentencia en este asunto, en los términos de los artículos 58-1, 58-2, fracción I y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; 14, 31 segundo párrafo, 32, 33, 34, 38, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 9, primer párrafo, fracción III, 10, primer párrafo, fracciones II y VIII, 21, primer párrafo, fracción XIX y 22, primer párrafo, fracción XIX, del Reglamento Interior de este Tribunal, dado que la resolución impugnada se ubica en las hipótesis contempladas en la fracción III, del citado artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunado a que el domicilio fiscal de la parte actora se encuentra dentro de la jurisdicción territorial de esta Sala.

SEGUNDO.- La existencia de la resolución impugnada se encuentra acreditada en los términos de los artículos 14 y 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación

— Copia certificada de la resolución determinante dictada el 6 de febrero de 2015, en el expediente administrativo número PFC.CHI.C.1/001011/2014 (folios 82 a 85)

— Copias certificadas del citatorio y cédula de notificación de fechas 20 y 23 de febrero de 2015. (folios 86 y 87)

Conocidos los argumentos de ambas partes, este Juzgador estima que le asiste la razón a la parte actora por las consideraciones de hecho y de derecho siguientes:

En el caso como lo apunta la accionante, al comparecer al procedimiento de ley mediante su escrito de fecha 24 de noviembre de 2014 (folios 51 y 53), señaló como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en 16 Poniente Norte número 122, fraccionamiento Las Arboledas, municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

No obstante lo anterior, la autoridad demandada y como expresamente lo afirma al contestar la demanda, efectuó la notificación de la resolución impugnada el día 23 de febrero de 2015 en el diverso domicilio ubicado en el número 1182 de la 1ª calle Poniente Sur, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29000.

La anterior actuación contraviene lo dispuesto en los numerales 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establecen:

ARTÍCULO 104. Las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales en los siguientes casos:

- Cuando se trate de la primera notificación;
- Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;
- **Cuando se trate de resoluciones o acuerdos que impongan una medida de apremio o una sanción;**



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

- **Concepto de impugnación único de la demanda.**- La autoridad demandada omitió notificarle de manera personal la imposición de la multa por lo que la privó de su derecho para impugnarla en el término de ley, derecho que se encuentra previsto en el artículo 104 fracción IV de la Ley Federal de protección al Consumidor, por lo que se transgrede el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- **Ampliación de demanda.**- Que la notificación de la resolución impugnada se efectuó en un domicilio diverso al señalado en el procedimiento para oír y recibir notificaciones, pues señaló como tal el ubicado en 16 Poniente Norte número 122, fraccionamiento Las Arboledas, municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y la notificación se practicó en el inmueble ubicado en 11ª poniente sur número 1182, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29000, por lo que la notificación debe declararse ilegal.

Que se le debe considerar como conocedor del acto impugnado hasta el 27 de abril de 2016, fecha en que la autoridad exhibió la resolución impugnada.

La causal de improcedencia sujeta a estudio es **infundada** y en contraparte **fundados** los argumentos del accionante, en atención a las siguientes consideraciones:

En el caso, la enjuiciante señaló la ilegalidad de la notificación de la resolución determinante dictada el 6 de febrero de 2015, en el expediente administrativo número PFC.CHI.C.1/001011/2014, al haberse efectuado en un domicilio diverso al señalado en el procedimiento para oír y recibir notificaciones.

El representante de las enjuiciadas al contestar la demanda, señaló que se notificó debidamente la resolución impugnada conforme lo dispone el artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues se practicó en el domicilio de la actora ubicado en el número 1182 de la 1ª calle Poniente Sur, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29000, y al efecto ofreció las siguientes documentales públicas:

se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez. Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato. Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio. De las diligencias en que conste la notificación, el notificador temará razón por escrito. Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

De conformidad con los preceptos transcritos, las resoluciones que impongan una medida de apremio o una sanción deben ser notificados personalmente en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate.

Lo anterior no fue cumplido en el caso que nos ocupa, pues la enjuiciada dejó de atender el domicilio señalado por la ahora parte actora en el procedimiento administrativo para efecto de oír y recibir notificaciones ubicado en 16 Poniente Norte número 122, fraccionamiento Las Arboledas, municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y practicó la notificación de la resolución impugnada en un domicilio diverso como es el ubicado en el número 1182 de la 11 calle Poniente Sur, colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29000, lo que torna ilegal la notificación.

En esa tesitura, el notificador no acató las formalidades establecidas en los artículos 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de ahí que la notificación de la resolución impugnada, se efectuó en contravención a las formalidades de ley, por lo que lo procedente conforme a derecho, es declarar la ilegalidad de la notificación de la aludida determinación.



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

- Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;
- Cuando la autoridad lo estime necesario; y
- En los demás casos que disponga la ley.

....

Los artículos 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establecen lo siguiente:

ARTÍCULO. 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

Artículo 36.- Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que

que de conformidad con la fracción I y el penúltimo párrafo, del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se considera que la parte demandante conoció el acto **controvertido en esa misma fecha**.

Por tanto, al ser la fecha de conocimiento del acto impugnado por la actora posterior a la presentación de la demanda de nulidad es inconcuso que no transcurrió en exceso el término de 15 días que establece el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo tanto, **no es de sobreseerse ni se sobresee** el presente juicio respecto de la resolución impugnada.

CUARTO.- En el escrito de ampliación de demanda, la parte actora alega esencialmente lo siguiente:

- Que debe declararse la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad al no ajustarse a los plazos y términos establecido por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el último párrafo de la Ley Federal de Protección al consumidor.

Al formular su contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad sostuvo la legalidad de la resolución impugnada señalando que no se ha actualizado la caducidad al haber sido emitida y notificada la resolución impugnada dentro de los plazos legales, ya que el término establecido en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo transcurrió del 3 de diciembre de 2014 al 25 de febrero de 2015.

La litis en el presente caso estriba en determinar si caducó o no el procedimiento administrativo del que deriva la resolución impugnada, atento a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y si la emisión de ésta fuera del plazo señalado en los artículos 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, genera su nulidad.



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

En virtud de lo anterior, para establecer la fecha en que la parte actora legalmente tuvo conocimiento de la resolución impugnada, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida."

(El énfasis es de este Juzgador)

De conformidad con lo anterior, se toma en consideración que en los argumentos que se analizan la parte actora señala que el 27 de abril de 2016, tuvo conocimiento de la resolución impugnada, por lo

Resulta aplicable al caso la jurisprudencia número V-J-SS-45, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la página 106, de la Revista de este Tribunal, número 46, Octubre 2004, Año IV, Quinta Época, cuyo texto y rubro es el siguiente:

"CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- ES APLICABLE A LAS LEYES ADMINISTRATIVAS QUE NO ESTÁN EXCLUIDAS EN ELLA.- El artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece en la parte conducente que las disposiciones de esa Ley se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, así como a los organismos descentralizados de dicha administración respecto de los actos ahí citados. Señala dicho dispositivo que este Ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Por su parte, el artículo 2º de dicha Ley previene que esa ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las demás leyes administrativas. De lo anterior se desprende que todas las materias que no sean relativas a las de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, le es aplicable lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que en los procedimientos administrativos realizados en la Ley General de Salud, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y otras leyes administrativas, se configura el supuesto de aplicación señalado en el artículo 2º aludido, de tal manera que aunque en las mencionadas leyes no se contemple el supuesto de caducidad de los procedimientos administrativos, es aplicable el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por disposición expresa de esta última ley."

Por su parte, el artículo 124 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone que:

ARTÍCULO 124 BIS.- Para la sustanciación del procedimiento por infracciones a la ley a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Así, tiene aplicación al caso lo dispuesto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, concretamente en lo referente a la figura de la caducidad prevista en el artículo 60, el cual señala lo siguiente:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

"Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

A juicio de este Juzgador, los argumentos en estudio resultan **fundados**, para decretar la nulidad de la resolución impugnada, conforme a los razonamientos siguientes:

En el caso, es aplicable la figura de la caducidad a que se refiere el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por tratarse de un procedimiento administrativo substanciado por la Procuraduría Federal del Consumidor, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, primer párrafo, y 2º, de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 1º.- Las disposiciones de esta ley son de orden público, y se aplicarán 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 sea parte.

El presente ordenamiento también se 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 sólo puedan celebrar con el mismo.

"ARTÍCULO 2º.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente."

Como se advierte de los preceptos transcritos, es evidente que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es aplicable de manera supletoria a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal, en la que se ubica la Procuraduría Federal del Consumidor, al tratarse de un organismo descentralizado, de conformidad con los artículos 1º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

inactividad, es decir, que la caducidad opera por el simple transcurso del tiempo.

De lo anterior resulta, que el citado artículo 60 contempla un plazo de gracia, adicional a los términos de que dispone la autoridad para resolver el procedimiento respectivo, conforme a las normas que lo rigen. Así, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes presupuestos esenciales:

- a) Que se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y
- b) Que haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente.

Por tanto, existen dos periodos o momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, como son: un primer momento, que se refiere al término de gracia que la ley federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución (término que no es conceptuable para efectos de caducidad del procedimiento como inactividad); y, una vez fenecido este término, eventualmente puede actualizarse un segundo lapso (éste si considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación), por lo que de extenderse este término a más de treinta días, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento.

Por ello, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a declarar de oficio la caducidad sin que sea necesario que las partes lo soliciten, toda vez que, por un lado, el precepto en estudio es claro al establecer que los procedimientos caducarán de oficio y, además, la razón de ser de la caducidad es dar certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas que

TRIBUN
FISC
SALA



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Quando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

De la anterior transcripción a los preceptos aludidos, se desprende que en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se contempla la figura jurídica de la caducidad del procedimiento administrativo, la cual se configura en dos supuestos distintos, que son:

a).- En procedimientos iniciados a instancia del interesado.- En este supuesto, se actualiza la caducidad del procedimiento, cuando se produce su paralización por causas imputables al interesado, en cuyo caso la autoridad correspondiente le advertirá que transcurridos 3 meses se producirá la caducidad del mismo, por lo que expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la autoridad acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

b).- En procedimientos iniciados de oficio.- En este caso, la caducidad del procedimiento se configura por la inactividad de la autoridad, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, y el archivo de las actuaciones procederá a solicitud de parte interesada o de oficio, como un acto derivado de tal

JUSTICIA
ATIVA
CHIAPAS

En la especie, según se advierte de las constancias aportadas por las partes, así como de la propia resolución impugnada, el procedimiento respectivo y el dictado de esa resolución se fundó entre otros preceptos, en el artículo 123, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual dispone lo siguiente:

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Artículo 123.- Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.
(...)

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

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

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes.

De conformidad con el numeral 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, transcrito:

a) La Procuraduría Federal del Consumidor para determinar el incumplimiento de las disposiciones de la ley de la materia y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

b) Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su

TRIBUNAL
FISCAL
SALA RI



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.

EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad.

Es aplicable al caso la Jurisprudencia I.4o.A. J/24, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página: 679, tomo: XVII, Junio de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Así, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes presupuestos esenciales: a) Se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y, b) Haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente; esto es, existen dos periodos o momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, como son, un primer momento, que se refiere al término de gracia que la ley federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución (término que no es conceptuable para efectos de caducidad del procedimiento como inactividad); y, una vez fenecido este término, eventualmente puede actualizarse un segundo lapso, éste sí considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación, por lo que de extenderse este término a treinta días o más, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento. De lo antes expuesto, se advierte que de actualizarse los citados presupuestos, es que las autoridades administrativas se encuentran obligadas a declarar de oficio la caducidad, sin que sea necesario que las partes lo soliciten, toda vez que, por un lado, el precepto en estudio es claro al establecer que los procedimientos caducarán de oficio y, además, **la razón de ser de la caducidad es dar certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad.**"

(Énfasis adicionado por este Órgano Jurisdiccional)

presentara alegatos por escrito, dentro de los **2 días hábiles siguientes**, (resultando "4" de la resolución impugnada), derecho que no ejerció.

3.- Mediante resolución de 6 de febrero de 2015, se impuso la sanción impugnada, de la cual la hoy demandante tuvo conocimiento el día **27 de abril de 2016** pues así lo manifiesta y así se estableció en el considerando tercero del presente fallo.

Así, tomando en cuenta que el 12 de noviembre de 2014, se emplazó a la actora al procedimiento administrativo, el plazo de 10 días para ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho conviniera se empezó a computar el día 13 de noviembre de 2014 y finalizó el día 27 de noviembre de 2014.

Luego, el día 28 de noviembre de 2014, la autoridad tuvo por precluido ese derecho y le otorgó el plazo de 2 días hábiles para formular alegatos, mismo que transcurrió del 1 al 2 de diciembre de 2014, por tanto, el día 3 de diciembre de 2014 por ser el día hábil siguiente a aquél en que feneció el plazo otorgado para que formulara alegatos, la autoridad debió declarar cerrada la instrucción y emitir el acuerdo de cierre respectivo.

Posteriormente, la Procuraduría debió, dentro de los 15 días siguientes, dictar por escrito la resolución respectiva, plazo que debió iniciar el 4 de diciembre de 2014 y finalizar el 24 de diciembre de 2014, previo descuento de los sábados y domingos declarados como inhábiles, por disposición expresa del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En tanto que, el término de 30 días para configurar la caducidad establecida en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo antes citado, comenzaría a correr el **26 de diciembre de 2014** y concluiría el **9 de febrero de 2015**, descontándose los días sábados y domingos, y días declarados como inhábiles de conformidad con lo previsto por el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



disposición las actuaciones, para que en un plazo de dos días hábiles, presenten por escrito sus alegatos.

c) Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Procuraduría procederá, dentro de los 15 días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Así, vencidos los plazos antes descritos, para que opere la caducidad comentada, también deben transcurrir 30 días, a que alude el artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, antes analizado.

Del texto de la resolución impugnada de fecha 6 de febrero de 2015 y de los autos que integran el presente juicio de nulidad, se desprenden los siguientes antecedentes:

1.- El **12 de noviembre de 2014**, como se consigna en el resultando "2" de la resolución sancionadora (foja 382 de autos), se dio inicio al procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, concediéndole a la hoy actora un **plazo de 10 días** para que rindiera pruebas y manifestara por escrito lo que a su derecho conviniera, respecto de la visita de verificación practicada en sus instalaciones. Periodo que feneció el 27 de noviembre de 2014 (resultando "5").

2.- Una vez concluido el término anterior, con fundamento en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante acuerdo de **28 de noviembre de 2014**, se dio por precluido el derecho de la hoy actora para que manifestara lo que a su interés conviniera y presentara pruebas, poniendo a su disposición las actuaciones para que

EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS PREVISTOS EN OTRAS LEGISLACIONES. El artículo 60, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que los procedimientos administrativos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución; sin embargo, cuando dicho precepto es aplicable supletoriamente a los procedimientos previstos en otras legislaciones, tal imperativo no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se cierra la instrucción y se turnan los autos para resolución, sino que debe atenderse a los plazos para la notificación de los actos procesales previos al dictado de ésta, señalados en la ley aplicable y, en su defecto, en la inicialmente mencionada, esto es, a partir de que son dados a conocer al particular los hechos que motivaron el procedimiento administrativo, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva.

Es aplicable al caso la Jurisprudencia I.4o.A./J24, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página: 679, tomo: XVII, Junio de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Así, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes presupuestos esenciales: a) Se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y, b) Haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente; esto es, existen dos periodos o momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, como son, un primer momento, que se refiere al término de gracia que la ley federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución (término que no es conceptualmente para efectos de caducidad del procedimiento como inactividad); y, una vez fenecido este término, eventualmente puede actualizarse un segundo lapso, éste sí considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación, por lo que de extenderse este término a treinta días o más, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento. De lo antes expuesto, se advierte que de actualizarse los citados presupuestos, es que las autoridades administrativas se encuentran obligadas a declarar de oficio la caducidad, sin que sea necesario que las partes lo soliciten, toda vez que, por un lado, el precepto en estudio es claro al establecer que los procedimientos caducarán de oficio y, además, la razón de ser de la caducidad es dar



Ahora bien, la resolución impugnada fue emitida el 6 de febrero de 2015 y notificada ilegalmente el 23 de febrero de 2015, ante lo que se tuvo por conocedora de la misma a la parte actora con fecha 27 de abril de 2016, por lo que es evidente que en la última fecha indicada, ya habían caducado las facultades sancionadoras de la demandada y, por lo tanto, se encontraba impedida para emitir la sanción impugnada, de ahí que los conceptos de impugnación sujetos a estudio sean fundados, y por ende infundados los argumentos de defensa de la demandada.

En consecuencia, son ineficaces los argumentos de la autoridad, pues el cómputo para la determinación de la caducidad no queda sujeto al momento en que la autoridad desee efectuar cada etapa procesal, pues el numeral 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se cierra la instrucción y se turnan los autos para resolución, sino que debe atenderse a los plazos para la notificación de los actos procesales previos al dictado de ésta, señalados en la ley aplicable, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva.

Es aplicable al caso la jurisprudencia I.7o.A./J/55, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página: 1925, que cita:

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA QUE OPERE CUANDO SE APLICA SUPLETORIAMENTE

fecha cierta de la emisión de la resolución, se determina con base en su notificación.

Lo anterior es así, porque la notificación constituye el medio a través de la cual el acto administrativo se comunica a su destinatario, como consecuencia de su exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue al conocimiento de los particulares o administrados para que produzca sus efectos.

Admitir lo contrario, implicaría dejar al arbitrio y voluntad de la autoridad determinar el momento en que nacen a la vida jurídica sus resoluciones, pues al ser ella misma quien establece la fecha de su emisión, esto le permitiría en un momento dado manejar libremente y a su entera conveniencia esa fecha, contraviniendo con ello las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo a lo anterior, y por analogía, la tesis número I.7o.A.191A, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 1829, Tomo XVII, Enero de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto y rubro es el siguiente:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FECHA CIERTA DE LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA SE DETERMINA POR LA DE SU NOTIFICACIÓN. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las autoridades tienen la obligación de emitir la resolución correspondiente dentro de los diez días siguientes al en que hubieren escuchado al infractor y desahogado las pruebas ofrecidas y admitidas, excepción hecha de los casos a que se refiere el artículo 61 de dicho ordenamiento legal; en esa tesitura, la fecha cierta de la emisión de la resolución se determina por la de su notificación, pues al estar obligada la autoridad a practicar dicha diligencia, se establece la presunción legal de que el fallo tendrá existencia jurídica a partir de ese momento; de ahí que si la autoridad la notifica fuera del plazo previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, implica que no se haya cumplido con las formalidades del procedimiento y, en consecuencia, que la resolución sea ilegal."



certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad." (Enfasis adicionado por este Órgano Jurisdiccional)

También, resulta aplicable la Tesis V-P-SS-224, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la página 153, Año III. No. 28, Abril de 2003, Quinta Época, de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a la letra dice:

"CADUCIDAD PREVISTA POR EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- OPERA IPSO IURE POR INACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO. El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que los procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo, para dictar resolución, sin que para que opere dicha figura, el precepto establezca otros requisitos. Lo anterior impide condicionar la procedencia y eficacia de la caducidad de los procedimientos, al cumplimiento de supuestos que no están contemplados en dicho numeral, como son la petición del particular o el acuerdo de la propia autoridad, para proceder a archivar las actuaciones correspondientes, ya que en la especie, la caducidad en su estricto alcance, responde a la necesidad de que los procedimientos no queden paralizados o inconclusos, de manera indefinida, lo que obliga a la actuación de la autoridad para emitir la resolución correspondiente en un cierto término, pues de lo contrario su inactividad traerá como efecto, que por el simple transcurso del tiempo, al expirar los plazos legales, es decir el plazo para dictar la resolución conforme a la ley que rige el acto más el de 30 días a que se refiere el artículo 60 citado, produce ipso iure la mencionada caducidad y, por consecuencia lógica, se debe proceder al archivo conforme al último párrafo de dicho precepto, por tanto, este último acto es meramente instrumental, mas no un presupuesto de la caducidad, máxime que, el archivo puede producirse aun de oficio."

Es importante señalar que para determinar si en el caso concreto transcurrió o no el plazo de 30 días a que refiere el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debemos atender a la fecha en que se tuvo por legalmente notificada la resolución correspondiente y no a la fecha de su emisión; toda vez la

declarar su nulidad lisa y llana, con fundamento en el artículo 52, fracción II del mismo ordenamiento legal.

Atenta a la nulidad decretada, este Juzgador considera innecesario el estudio de los restantes conceptos de impugnación que hace valer la actora en su escrito de demanda, toda vez que cualquiera que fuere el resultado de su análisis, en nada variaría el sentido del presente fallo.

Resulta aplicable por analogía la Tesis VIII, 2o. 27 A, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Octavo Circuito, visible en la página 547, Tomo VIII; Febrero de 1998, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE DIVERSAS CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUDIERAN PRODUCIR EL MISMO EFECTO.- De la interpretación del artículo 237, primero y segundo párrafos, del Código Fiscal de la Federación vigente, se advierte que consigna el principio de congruencia tocante a que la responsable debe ocuparse de todos y cada uno de los puntos controvertidos; pero el principio sufre una excepción cuando en el caso se alegan diversas causales de ilegalidad del acto administrativo fiscal que ven al fondo de la cuestión planteada y no a vicios formales o de procedimiento, porque al declarar fundada una causal de nulidad que trajo como consecuencia la invalidez lisa y llana del acto combatido, resulta ocioso exigir el estudio de los demás conceptos de anulación que atañen al fondo del negocio, pues cualquiera que fuere su análisis, no variaría el sentido ni la consecuencia de la nulidad decretada, pues el análisis de los repetidos motivos de ilegalidad iría en contra de la práctica de la impartición de justicia que debe ser, en términos del artículo 17 constitucional, pronta, completa e imparcial. Por otra parte, el decretar la nulidad lisa y llana del acto fiscal combatido no produce un estado de indefensión, pues en el caso de que la demandada interponga recurso de revisión fiscal, aunque la responsable sólo haya examinado una causal de ilegalidad por considerarla fundada y suficiente, una vez interpuesta la revisión fiscal o medio de impugnación que pueda hacer valer la autoridad demandada, el Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponda conocer del mismo, de estimar fundados los agravios opuestos y pronunciarse en el sentido de revocar la resolución de la Sala, lógica y jurídicamente tendría que ordenar a ésta que llevara a cabo el análisis de los conceptos de anulación cuyo estudio omitió. Además, el orden lógico del análisis de los conceptos de nulidad estriba en que, primero, deberán analizarse los motivos de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución y si alguna resultó fundada, es suficiente para declarar la nulidad aludida, sin



También sirve de apoyo, y por analogía, la tesis número I.4o.A.342 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, correspondiente al mes de marzo de 2002, página 1428, que es del tenor siguiente:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento lo cual el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad y que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa."

Luego, al estar probado en el expediente en que se actúa que la resolución impugnada fue del conocimiento de la actora el día 27 de abril de 2016, es inquestionable que ya habían transcurrido en exceso los treinta días a que alude el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Bajo esta tesitura, es inquestionable que en el caso se actualiza la causal de ilegalidad contemplada en el artículo 51, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que la resolución impugnada se dictó en contravención del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que obliga a este juzgador a

II.- NO SE SOBRESEE en el presente juicio, por los motivos y fundamentos indicados en el Considerando Tercero del presente fallo.

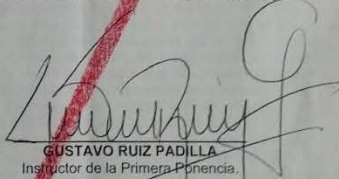
III.- Ha sido procedente el juicio promovido por GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

IV. La parte actora probó los extremos de su pretensión.

V. Se DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA de la resolución impugnada, por los motivos y fundamentos dados en el Considerando último del presente fallo.

VI.- NOTIFIQUESE.

Así lo resolvió y firma el Magistrado Instructor en el presente juicio, Titular de la Primera Ponencia de esta Sala Regional de Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante la Licenciada **Alejandra Martínez Martínez**, Secretaria de Acuerdos, quien da fe.
AMM


GUSTAVO RUIZ PADILLA
Instructor de la Primera Ponencia.


Alejandra Martínez Martínez
Secretaria de Acuerdos



EL SUSCRITO (A) SECRETARIO (A) DE ACUERDOS DE LA SALA REGIONAL DE CHIAPAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 50, FRACCION IV DE SU LEY ORGANICA Y 33, FRACCION XVII DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL PROPIO TRIBUNAL CERTIFICA = = QUE LA PRESENTE COPIA ES UNA EXACTA Y FIEL REPRODUCCION DEL ORIGINAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE 3087/15-19-01-1-ST PROMOVIDO POR Grease Service S.A. de C.V.
27 de junio de 2016
Alejandra Martínez Martínez



SALA REGIONAL DE CHIAPAS.
EXPEDIENTE: 3087/15-19-01-1-ST.
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

que sea necesario estudiar los siguientes motivos de invalidez, pues por su naturaleza, en términos del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, produce la nulidad citada y excluye el estudio de las restantes."

También resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia I.4o.A/21, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, correspondiente al mes de marzo de 2008, página 1534, la cual es del tenor siguiente:

"NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.- Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida."

Por lo expuesto y fundado, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 8 y 9 aplicados a contrario sensu, 50, 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I.- Ha sido infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la autoridad demandada.

ANEXO DOS

número 5860752 de 25 de agosto de 2015, mediante la cual el Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación en Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor, le impuso una multa en cantidad de \$12,788.91, por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2. Por auto de **ocho de enero de dos mil dieciséis**, se desechó por extemporánea la demanda interpuesta por la hoy actora.

3. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de esta Sala el **veintisiete de enero de dos mil dieciséis**, el C. Omar Mondragón Guzmán, en representación legal de **GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.**, interpuso recurso de reclamación en contra del acuerdo descrito en el punto anterior.

4. Por auto de **dos de febrero de dos mil dieciséis**, se tuvo por admitido a trámite el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora y, seguido el trámite conducente, mediante sentencia interlocutoria de fecha **dieciocho de abril de dos mil dieciséis**, se resolvió el citado recurso en el sentido de revocar en todos y cada uno de sus términos el acuerdo reclamado.

5. En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia interlocutoria descrita en el punto anterior, se emitió auto de **idéntica data**, mediante el cual se admitió a trámite la demanda en la vía sumaria tradicional, y se ordenó correr traslado a la autoridad enjuiciada para que la contestara dentro del término de ley.

6. Por oficio depositado en la Administración de Correos de México en la Ciudad de México el **dos de junio de dos mil dieciséis** e ingresado en esta Sala el **nueve siguiente**, la Directora General de lo Contencioso y de Recursos de la Procuraduría Federal del Consumidor formuló su contestación a la demanda.



SALA REGIONAL DE CHIAPAS

EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST

ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

DEMANDADA: JEFE DE DEPARTAMENTO DE SERVICIOS DE LA DELEGACION EN CHIAPAS DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

MAGISTRADO LICENCIADO LUIS ALFONSO MARIN ESTRADA. INSTRUCTOR:

SECRETARIA DE ACUERDOS: LICENCIADA BRENDA ESMERALDA DE COSS CHANONA.

JUICIO SUMARIO TRADICIONAL

SENTENCIA DEFINITIVA



FEDERAL DE JUSTICIA Y ADMINISTRATIVA REGIONAL DE CHIAPAS

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a **uno de diciembre de dos mil dieciséis**. Vistos los autos del expediente en que se actúa, el suscrito Magistrado Licenciado LUIS ALFONSO MARIN ESTRADA, Instructor en el presente juicio y Titular de la Segunda Ponencia de esta Sala Regional de Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante la Secretaria de Acuerdos Licenciada **Brenda Esmeralda de Coss Chanona**, en los términos de los artículos 58-1, 58-2, fracción III, y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede a resolver en definitiva el presente juicio sumario en los siguientes términos; y,

RESULTANDO

1. Por escrito recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala el **diez de diciembre de dos mil quince**, el C. Omar Mondragón Guzmán, en representación legal de **GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.**, demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio

siguiente, la Directora General de los Contencioso y de Recursos de la Procuraduría Federal del Consumidor formuló su contestación a la ampliación de demanda y mediante acuerdo de fecha **trece de septiembre del mismo año** se tuvo por contestada la ampliación a la demanda y se indicó a las partes que por escrito formularan sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción, derecho que no fue ejercido por ninguna de las partes.

13. Por auto de **veinte de octubre de dos mil dieciséis**, el Magistrado Instructor, tomando en consideración que no existía alguna cuestión pendiente de resolver y que impidiera dictar sentencia en este asunto, en los términos del artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, declaró **cerrada** la instrucción del juicio.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Instructor es competente para dictar sentencia en este asunto, en los términos de los artículos 58-1, 58-2, fracciones I y V, y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor hasta el 13 de junio de 2016, 1, 3, 28, fracción I, 30, 31 tercer párrafo, 34, 36, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 9, primer párrafo, fracción III, 10, primer párrafo, fracciones II y VIII, 21, primer párrafo, fracción XIX y 22, primer párrafo, fracción XIX, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que la resolución impugnada se ubica en la hipótesis contemplada en la fracción IV del citado artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. La existencia de la resolución impugnada se encuentra acreditada en los términos de los artículos 14 y 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 129



SALA REGIONAL DE CHIAPAS,
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

7. Por acuerdo de **diez de junio de dos mil dieciséis**, se tuvo por contestada la demanda y se otorgó a la parte actora plazo legal para formular su ampliación a la demanda.

8. Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de esta Sala el **veintiuno de junio de dos mil dieciséis**, la parte actora interpuso recurso de reclamación en contra del acuerdo descrito en el punto anterior.

9. Por acuerdo de fecha **veinticuatro de junio de dos mil dieciséis** se admitió a trámite el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora que fue descrito con anterioridad y se otorgó a la autoridad demandada el plazo legal para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

10. Mediante escrito presentado en esta Sala el **veintinueve de junio de dos mil dieciséis**, la parte actora formuló su ampliación a la demanda, y por auto de **cuatro de julio de dos mil dieciséis**, se tuvo por formulada la misma y se otorgó a la autoridad demandada el plazo legal para formular su contestación respectiva.

11. Seguido el trámite conducente, en fecha **uno de septiembre de dos mil dieciséis** esta Sala resolvió el recurso de reclamación que fue interpuesto por la parte actora en contra del acuerdo de fecha 10 de junio de 2016, a través del cual se tuvo por contestada la demanda en el sentido de confirmar el acuerdo reclamado.

12. Por oficio depositado en la Administración de Correos de México en la ciudad de México el **veintitrés de agosto de dos mil dieciséis** e ingresado en la Oficialía de Partes de esta Sala el **ocho**

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante aclarar, que en el acuerdo recién aludido no se ordenó correr traslado a la autoridad que la hoy recurrente señala como involucrada, en razón de que estamos en presencia de un proveído con el que se determinó desechar por notoriamente improcedente la demanda de nulidad.

Al efecto resulta aplicable por analogía la tesis aislada número XXI.2o 16 A, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de septiembre de 2000, visible en la página 801, Tomo XII, Novena Época, que es del tenor siguiente:

“RECURSO DE RECLAMACIÓN FISCAL. CASO EN QUE NO PROCEDE CORRER TRASLADO A LAS AUTORIDADES QUE FUERON SEÑALADAS EN LA DEMANDA DE NULIDAD QUE FUE DESECHADA. De la lectura de las disposiciones contenidas en los numerales 242 y 243 del Código Fiscal Federal, se infiere que el recurso de reclamación a que los mismos se contraen es procedente para combatir resoluciones mediante las cuales el Magistrado instructor admita, deseche o tenga por no presentada la demanda o su ampliación, o la contestación a la demanda o su ampliación, admita o deseche alguna prueba, decrete o niegue el sobreseimiento del juicio, o bien, que admita o rechace la intervención de un tercero extraño al juicio; hipótesis en las que, indefectiblemente, se debe correr traslado a la contraparte con el escrito en que se haga valer el aludido recurso de reclamación. Sin embargo, de una adecuada y armónica interpretación de los referidos preceptos, se colige que el caso de excepción a la regla genérica antes señalada lo constituye aquel en que se desecha la demanda natural por parte del Magistrado instructor, puesto que tal supuesto fáctico desde luego impide se origine el juicio de nulidad intentado y, en ese desiderátum, al no existir todavía la relación jurídico-procesal, inherente a toda controversia de orden jurisdiccional, que tanto la jurisprudencia como la doctrina de nuestro país reconocen ser la condición sine qua non que, conjuntamente con el órgano impartidor de justicia, se sustenta entre la persona que ejercita su acción y aquella frente a la cual se exige esa reclamación que, por lo general, tiene pretensiones opuestas a las del enjuiciante, se integra con tales participantes lo que la ciencia jurídica denomina “sujetos del proceso”; de ahí que, en un caso determinado, mientras no se admita la demanda natural y se emplace de ésta en los términos de la ley de la materia a la parte contra quien se dirige la misma, es inconcuso que no se ha constituido la relación jurídico-procesal de que se trata y, por consiguiente, el órgano jurisdiccional no está obligado y menos aún facultado, para correr traslado con el escrito por el que se interpone un recurso de reclamación contra el desechamiento de una demanda que pide la nulidad de un crédito fiscal específicamente señalado; sobre todo, si al declararse fundado el recurso de reclamación propuesto, se ordena la admisión de la demanda natural respectiva, se ordena el momento en que las autoridades exactoras podrán producir su contestación y también por consecuencia, estarán en aptitud de rebatir ampliamente los hechos y fundamentos legales en que se apoye la demanda inicial, oponiendo las excepciones y defensas,



SALA REGIONAL DE CHIAPAS,
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

... 5 ...

y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; por la exhibición que de esa resolución hace la actora, la cual fue plenamente reconocida por la autoridad enjuiciada al formular su contestación de demanda.

TERCERO. Por tratarse de una cuestión de orden público y estudio preferente, en el presente apartado se estudiará la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por la autoridad demandada al formular su contestación a la demanda, en la que de forma medular sostiene lo siguiente:

- Con fundamento en lo dispuesto en lo dispuesto por los artículos 8 fracción IV y 9 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con artículo 58-2 del mismo ordenamiento legal vigente, el presente juicio resulta improcedente por lo que respecta a la multa impugnada, toda vez que la demandante la interpuso en forma extemporánea.

A juicio del suscrito Magistrado Instructor la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por la autoridad demandada deviene **inoperante** en razón de que sobre el tema en particular, esta Sala ya emitió pronunciamiento al resolver el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del acuerdo de fecha 08 de enero de 2016, a través del cual se desechó por extemporánea la demanda en la vía sumaria tradicional, visible a fojas 50 a 61 de autos, en la que en los considerandos segundo y tercero, se resolvió lo siguiente:

SEGUNDO. El recurrente acreditó su legitimación para interponer la reclamación al tratarse de la parte actora y, es procedente el recurso porque el acuerdo reclamado se le notificó el día 27 de enero de 2016 (fojas 35 y 36 anverso), en tanto que el escrito de agravios fue presentado ante la oficialía de partes de esta Sala el 27 de enero de 2016, es decir, dentro del término de cinco días establecido en el artículo 58-8 en relación con el diverso 59 de la Ley

Tal como lo dispone el precepto jurídico antes mencionado, al momento de que la autoridad demandada emitió su resolución, omitió señalar los recursos procedentes para impugnar la resolución administrativa emitida el **25 de agosto de 2015**, particularmente la existencia de la vía sumaria y la vía ordinaria tradicional, en las que los términos para su interposición son de 15 y 45 días respectivamente; ante tal circunstancia, y al convalidar la omisión de la demanda, esta H. Sala Regional impide a mi representada un acceso efectivo a la jurisdicción, y por ende transgrede el derecho humano de acceso a la justicia, situación que debió ponderar por esta H. Sala Regional, toda vez que la misma se encuentra obligada a examinar el presente agravio por estar fundado en una norma jurídica que vulnera el derecho humano consagrado por la Carta Magna y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sustenta lo aquí argumentado el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

VII-P-SS-110

"CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADA PARA EJERCERLO.- (se transcribe el texto)

Resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de octubre de dos mil once, en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, se dejaron sin efectos las jurisprudencias P./J. 73/99 y P./J. 74/99, en las cuales se señalaba que los órganos Jurisdiccionales y Magistrados del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa debían declarar inoperantes los reglamentos o normas jurídicas de carácter general; bajo la consideración, de que solo los tribunales del Poder Judicial Federal eran competentes para analizar y resolver ese tipo de planteamientos. Por tales motivos, el nuevo orden constitucional que impera en el sistema jurídico mexicano, a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligados a examinar el fondo de los conceptos de impugnación en los cuales se planteen que el acto impugnado esta...

Una vez sustanciada la obligación que tiene esta H. Sala Regional para examinar a fondo el presente agravio en que el que se plantea que el acto impugnado está fundado en norma jurídica que vulnera la esfera jurídica de la persona moral que represento y que se hace consistir en la acuciosidad de determinar sobre la oportunidad de representación de la demanda de nulidad ingresada a través de la oficialía de partes de la Sala Regional Chiapas-Tabasco del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obtente la obligación que tenía la autoridad demandada de mencionar los recursos procedentes al momento de emitir la resolución administrativa dictada el **25 de agosto de 2015**, bajo el expediente **PFC.CHI.B.3/000700-2014**, en la que si bien indico la procedencia de recursos de revisión y el termino para su interposición, omitió observar lo previsto por el artículo 3 fracción XV, en la que debió mencionar la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, detallando la vía correspondiente (ordinaria tradicional o sumaria), además del termino para la interposición de cada una de las dichas vías (45 o 15 días), para así



FEDERAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA

como lo previene el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, porque en la hipótesis contraria, de resultar infundado el recurso de reclamación y confirmarse el auto desechatorio de la demanda natural, obviamente, ninguna afectación se producirá a los derechos sustantivos o adjetivos de las autoridades que fueron señaladas en la demanda de nulidad que ha sido desechada. Concluyéndose de lo expuesto, en suma, que el precitado recurso de reclamación debe resolverse únicamente teniendo en cuenta los agravios que formule el incompareciente. Razonar en sentido inverso a lo antes considerado, sería tanto como desconocer los principios reguladores de índole procesal que rigen y deben imperar en toda contienda jurisdiccional, con inobservancia a las formalidades esenciales del procedimiento, así como a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que para todo gobernado estaluyen los artículos 14 y 16 de la Carta Magna."

TERCERO. El recurrente al plantear sus agravios expresó, textualmente lo siguiente:

"(...)

Unico.- La omisión en que ocurrió el Magistrado Instructor para realizar el control difuso de la convencionalidad ex officio, para admitir trámite la demanda de nulidad dentro del término de 45 días que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, independientemente de que la transmisión del juicio este prevista por las disposiciones que regulan su sustanciación en la vía sumaria, violando en perjuicio del demandante el derecho humano de acceso a la justicia efectiva, tutelado por los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 numeral 1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, toda vez que la autoridad demandada incumplió con el requisito previsto por la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la ley que rige la materia de la cual deriva el acto impugnado.

Las consecuencias derivadas del acuerdo emitido el **08 de enero de 2016** causan un grave perjuicio a la esfera jurídica de la persona moral que represento, toda vez que en el contenido de la resolución administrativa impugnada, misma que fue emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor Delegación Chiapas a través del jefe de Departamento de Servicios, bajo el expediente **PFC.CHI.B.3/000700-2014**, se omitieron precisar los recursos procedentes en caso de que el sancionado se inconformara con dicha resolución, debiendo citar de manera **expresa** la procedencia de la vía ordinaria tradicional, y el termino para ejercitar la misma (45 días) o, en su defecto, el termino para ejercitar la acción en la vía sumaria (15 días), dichos argumentos encuentran sustento en los siguientes fundamentos de derecho.

El artículo 3º fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica: (SE TRANSCRIBE EL TEXTO)

alguna contravención al orden jurídico, mediante una protección más amplia a los derechos fundamentales del gobernado. De no estimarlo en ese sentido, es decir, de considerar el plazo menos para la promoción del juicio de nulidad en la vía sumaria (quince días), aun cuando esta sea la procedente, sería una sanción desproporcional contra el administrado; sirve de apoyo a lo aquí sustentado, el siguiente criterio emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito en el materia Constitucional y Administrativa, cuyos datos se insertan a continuación:

(...)
ACTO ADMINISTRATIVO. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO MENCIONE EN ÉSTE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA ORDINARIA O SUMARIA EN SU CONTRA, ES QUE EL ADMINISTRADO GOCE DEL PLAZO DE 45 DÍAS PARA REPRESENTAR SU DEMANDADA (INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN Y CONVENCIONAL DEL ARTICULO 3, FRACCIÓN XV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO). (se transcribe el texto)

A mayor abundamiento, el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que el demandante podrá elegir entre la presentación de la demandada en la vía tradicional por escrito o, en línea a través de Sistema de Justicia en línea, y toda vez que el precepto legal antes citado no prevé como elección el de la vía sumaria y mucho menos existe un precepto legal que prevea la interpretación ante la verificación de dicha circunstancia, por lo que tal y como se ha expuesto en acápites que anteceden, esta H. Sala Regional de encuentra facultada para realizar el control difuso de la convencionalidad ex officio (sic) y maximizar la defensa del recurrente cuando el derecho interno no alcanza para ese fin y así evita transgredir el derecho de acceso a la justicia.

Suponer lo contrario, llevaría la inadmisibles supuesto de que al admitir la demanda, el Juzgador tuviera la facultad de limitarse a tramitar libremente los asuntos de su competencia en la vía sumaria, sin entrar al estudio y ponderación de las normas que permiten la tramitación de la vía ordinaria tradicional, cuando se trata de oportunidad en la prestación de la demanda, impidiendo con ello el derecho de acceso a la justicia que se encuentra obligado a proteger, ya que se encontraría facultado para desechar las demandas de manera arbitraria, escudándose indebidamente en términos de 15 días que prevé el artículos 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para excusarse de su obligación jurisdiccional.

En ese orden de ideas, el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (convención de la cual forma parte el estado mexicano) garantiza el acceso a la justicia mediante el uso de un recurso efectivo ante los tribunales competentes que lo amparen contra actos que violen los derechos fundamentales:
Transcripción (...)

Asimismo, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a todas las autoridades a proteger y garantizar los derechos humanos, interpretándolos en todo momento

tener garantizado el derecho de la tutela efectiva; sin embargo, tal y como se aprecia de una simple lectura de la resolución administrativa combatida la cual se adjuntó al escrito inicial de la demanda en ningún momento se hizo mención de la procedencia del juicio en que se actúa y mucho menos el término para su interposición; para su pronta referencia se transcribe a continuación:

"RESOLUTIVO"

(...) (se transcribe el texto)

Tal y como se aprecia de la anterior transcripción, la autoridad demandada fue omisa en cuanto a la vía procedente para impugnar la resolución administrativa (ordinaria tradicional o sumaria), es decir, omitió mencionar el plazo con que se cuenta para combatir la resolución impugnada, ya que los términos entre ambas vías son distintos y la demanda se encontraba obligada a precisar cuál de ellos era el que le resultaba aplicable, por lo que tal omisión causo incertidumbre jurídica al dé hoy recurrente, dejando en total y completo estado de indefensión a mi poderdante, situación que pasó inadvertida por esta H. Sala Regional, ya que omitió la observancia de lo previsto por el artículo 3º fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual señala que con **requisito y elemento del acto administrativo impugnado** que la autoridad demandada debe expresar con toda claridad en su resolución los medios de impugnación correspondientes, de lo contrario debe atenderse al mayor plazo para su interposición (45 días), sirve de sustento a los argumentos anteriores vertidos al siguiente criterio de jurisprudencia:

(...)
"ACTO ADMINISTRATIVO. PARA GARANTIZXAR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA DEBE MENCIONAR, TANTO LOS RECURSOS DE SEDE ADMINISTRIVA QUE PROCEDAN EN SU CONTRA, COMO EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, YA SEA EN LA VÍA SUMARIA U ORDINARIA PUES, DE LO CONTRARIO, EL PARTICULAR QUEDA SUJETO AL PLAZO MAS AMPLIO PARA ACUDIR A ÉSTE." (SE TRANSCRIBE EL TEXTO)

En adición a lo anterior, se hace notar a esta H. Sala Regional que toda vez que en el cuerpo de la resolución impugnada se omitió especificar si el medio de impugnación procedente sería en la vía ordinaria o sumaria, debió optarse entonces por una interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos que ofrezca a favor de la persona un acceso a la justicia y elegir aquella que garantice un mayor plazo para acudir oportunamente a presentar la demanda de nulidad; esto es, el de cuarenta y cinco días previsto para la promoción del juicio ordinario, independientemente de que el procedimiento que deba llevarse por el tribunal se ajuste a la correspondiente vía que legalmente proceda. De esta forma se garantiza que la pretensión del particular pueda ser estudiada y se impide la irreparabilidad de

33); se dictó en los términos que se transcriben enseguida en su porción conducente:

(...)

Del contenido del auto de 8 de enero de 2016, se aprecia que el Magistrado Instructor desechó la demanda de nulidad en la vía sumaria tradicional, expresando que la resolución impugnada se ubicaba en el supuesto previsto en las fracciones I y V, del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por tratarse de una resolución definitiva en la que se impone una multa en cantidad de \$12,788.91, por infracciones a las normas administrativas federales, cuyo importe no excede de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año al momento de su emisión, por tanto, para establecer la oportunidad en la presentación de la demanda, se debió atender al plazo de quince días previsto en el último párrafo del artículo 58-2 de la Ley de la Materia.

La parte actora reclama esa determinación porque desde su óptica asume que el Instructor no observó lo previsto en el artículo 3 fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los derechos humanos, transgrediendo éstos en su perjuicio pues a pesar de la omisión de la demandada en señalar la vía del medio defensivo a su alcance (ordinaria o sumaria) y el plazo para promoverla (45 o 15 días), le denegó el acceso a la justicia sin la garantía del mayor plazo para presentar oportunamente su demanda para la tutela efectiva de sus derechos; de ahí que aquella pretende que se revoque el proveído donde se desechó por extemporánea su demanda de nulidad.

Esta Sala estima que lo fundado del agravio único a estudio estriba en que la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece como elemento y requisito de los actos administrativos recurribles que se debe hacer mención de los recursos que procedan, lo cual constriñe a las autoridades administrativas como en el caso concreto es la Jefa del Departamento de Servicios de la Delegación en Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor, a precisar en sus resoluciones el recurso que procede en contra de las mismas.

En la inteligencia de que el vocábulo "recursos" se debe interpretar en un sentido amplio o general en cuanto a todo medio de impugnación idóneo y eficaz para combatir dichos actos administrativos, como viene a ser el juicio contencioso administrativo, ya sea en la vía sumaria o en la ordinaria tradicional.

En ese contexto, en el acto administrativo recurrible consistente en la resolución contenida en el oficio 5860752 de 25 de agosto de 2015 impugnada en la especie, debe mencionarse que en su contra procede tanto el recurso de revisión, como el juicio contencioso administrativo y, en esta última hipótesis, es menester precisar si es en la vía ordinaria o en la vía sumaria, dado que tal señalamiento no es discrecional para el órgano del Estado ni queda a su libre arbitrio o capricho, sino que se trata de un deber impuesto por disposición legal con sujeción a los principios de legalidad y seguridad jurídica



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

de conformidad con lo previsto por la misma constitución y con los tratados de los que el estado sea parte, favoreciendo en todo momento la protección más amplia para el gobernado.

Transcripción (...)

No resulta inoportuno sustentar los argumentos anteriormente vertidos en el siguiente criterio jurisprudencial emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito:

(...)

"CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU APLICACIÓN ES DE NATURALEZA SUBSIDIARIA O COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO".

(...)

Bajo estos argumentos, resulta procedente que el resolutor compute el término para interponer la demanda, atento a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual prevé el término de 45 (cuarenta y cinco días) para la interposición de la demanda de nulidad, por lo tanto, tal como se desprende de autos y tomando en consideración que la resolución administrativa impugnada bajo el expediente PFC.CHI.B.3/000700-2014 fue notificada el 06 de octubre de 2015, surtiendo sus efectos al día siguiente, por lo que el término de 45, inició a partir del 08 de octubre de 2015 y feneció el 15 de diciembre del mismo año, mediando el 10, 11, 17, 18, 24, 25 y 31 de octubre y 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de noviembre y 5, 6, de diciembre como días inhábiles por corresponder a sábados y domingos, además de descontarse los días 2 y 16 de noviembre atento a lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como por el artículo 6° del Reglamento Interior del Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa; por lo que si la demanda fue ingresada ante la oficialía de partes de la Sala Regional Chiapas-Tabasco del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 10 de diciembre de 2015, la misma se encontraba ingresada legalmente dentro del término previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, situación por la cual, esta H. Sala Regional debe declarar fundado y operante el presente agravio y como consecuencia emitir resolución en la que admita a trámite la demandad e nulidad en la vía y forma propuesta.

(...)"

Precisado lo anterior, para los suscritos Magistrados integrantes de este Cuerpo Colegiado los argumentos planteados por el representante de la parte actora ahora reclamante, en el agravio Tercero del apartado relativo de su escrito de recurso, devienen fundados y suficientes para revocar el proveído recurrido, en atención a las siguientes consideraciones:

Previamente, a efecto de dilucidar la presente controversia, es menester destacar que el acuerdo recurrido de trato (fojas 32 a la

manera genérica que contra su resolución procede el recurso de revisión, en los términos de los artículos 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 83 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en realidad **no fue específica en señalar la procedencia del juicio** contencioso administrativo, aunado a que **omitio precisar si es en la vía ordinario o en la vía sumaria, así como el plazo en el cual se debería promoverse y citar el precepto legal aplicable.**

Esa precisión se considera necesaria para que el particular conociera con plena certeza la vía impugnativa que podía utilizar, porque en la mencionada ley se contemplan dos plazos y vías, a saber, cuarenta y cinco días (*artículo 13, fracción I, inciso a*) para la ordinaria; y quince días (*artículo 58-2*) para la sumaria, posteriores a la notificación del acto.

La deficiencia descrita, en el marco del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo de la premisa de que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales en los que intervenga nuestro país, implica que se pueda optar por la interpretación conforme de las normas referentes a esos derechos, en favor de la protección más amplia de las personas y en respeto irrestricto al derecho a la tutela efectiva, para ofrecerles un acceso a la justicia y elegir aquella que garantice un mayor plazo para acudir oportunamente a presentar su demanda de nulidad, o sea, el término de cuarenta y cinco días previsto en el artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la promoción del juicio en la vía ordinaria tradicional, con absoluta independencia de que el procedimiento que deba instruirse por el Tribunal se ajuste a la vía sumaria que legalmente corresponda.

De esta forma se garantiza que la pretensión del particular pueda ser estudiada y se impide la irreparabilidad de alguna contravención al orden jurídico, mediante una protección más amplia a los derechos fundamentales del gobernado, puesto que de no estimarlo en ese sentido, es decir, de considerar el plazo menor de quince días para la promoción del juicio contencioso en la vía sumaria, aun cuando ésta sea la procedente, sería una sanción desproporcional en contra de la accionante aun cuando se configure un incumplimiento de la autoridad, la cual incluso resultaría beneficiada por su propio vicio derivado de no acatar un deber legal que le atañe, en agravio del derecho de la aquí reclamante al acceso efectivo a la jurisdicción, consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Apoya a lo anterior la Jurisprudencia número XVI 1o A. J/22 (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV, Página: 3181, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"ACTO ADMINISTRATIVO. PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA DEBE MENCIONAR, TANTO LOS



consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa situación se traduce en que con el objeto de preservar la tutela del derecho de acceso a la justicia, cuando la autoridad omite mencionar en el acto administrativo recurrible la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, o si le corresponde la vía ordinaria o la vía sumaria, para no ocasionar perjuicio al interés jurídico del particular se debe asumir la consecuencia de que goce del plazo más amplio para presentar la demanda.

Lo anterior, no obstante que el artículo 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señale que la falta de mención en el acto administrativo recurrible de los "recursos" (*entendiendo entre ellos también el juicio contencioso administrativo, tanto en la vía ordinaria como en la sumaria*), no constituye un elemento esencial de validez cuya ausencia conlleve su nulidad, porque lo cierto es que tal irregularidad si impide al gobernado un efectivo acceso a la justicia en tanto que no se le da a conocer el medio de impugnación idóneo y eficaz para combatir dicho acto administrativo, ante la procedencia de dos vías diferentes para ello.

En la especie, tenemos que la autoridad enjuiciada apuntó en la hoja 6 de la resolución impugnada de fecha **25 de agosto de 2015** (foja 27), lo siguiente:

"(...)
Séptimo.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracción XV y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor, se señala que contra este acto administrativo definitivo procedió el recurso de revisión, en los términos de los artículos 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 83 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es de resaltar que el recurso de revisión se deberá interponer en el plazo de 15 días a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria, en los términos del diverso artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El escrito de interposición de recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emite la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria, en los términos del diverso artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"(...)"

Como es factible advertir de la simple lectura del texto recién transcrito, la autoridad administrativa demandada si bien informó de

*** 16 ***
Amparo directo 177/2015. Clauger de México, S.A. de C.V. 2 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretario: Nelson Jacobo Mirales Hernández.

Amparo directo 276/2015. Química Lucava, S.A. de C.V. 3 de septiembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Misael Esteban López Sandoval.

Amparo directo 251/2015. Hotel Irapuato, S.A. de C.V. 10 de septiembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Ramón Lozano Bernal.

Amparo directo 293/2015. 17 de septiembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Jorge Alberto Rodríguez Vázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Desde luego, no es óbice que la actora sea una persona moral, ya que también es titular de diversos derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, entre ellos, el de acceso a la justicia, según se definió en la tesis aislada número P. 1/2014 (10a.), con Registro 2005521, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 273, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Décima Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que establece:

“PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE. Si bien el vocablo “persona” contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas. En esa medida, el juzgador deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuirseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física; pero además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica.”

En mérito de los razonamientos anotados, asiste razón a la actora en cuanto a que es ilegal la determinación del Instructor en el sentido de



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

*** 15 ***

RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA QUE PROCEDAN EN SU CONTRA, COMO EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, YA SEA EN LA VÍA SUMARIA U ORDINARIA PUES, DE LO CONTRARIO, EL PARTICULAR QUEDA SUJETO AL PLAZO MÁS AMPLIO PARA ACUDIR A ÉSTE. De acuerdo con los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho de acceso a la justicia debe privilegiarse, con la finalidad de que toda persona esté en aptitud de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente constituidos, para salvaguardar que su ejercicio no sea obstaculizado innecesaria o irrazonablemente por requisitos de naturaleza técnica que, en la mayoría de los casos, se encuentran en las normas que regulan la forma en la que los conflictos pueden ser planteados ante los órganos jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé que los actos administrativos deben contener, entre otros requisitos, la mención de los recursos que procedan, lo cual se constituye como un elemento imprescindible para brindar certeza jurídica a los particulares sobre el medio de defensa procedente, ante la variedad que puede existir en las distintas leyes administrativas. En ese sentido, la expresión “recursos que procedan”, contenida en el último de los numerales aludidos, debe entenderse referida a cualquier medio de impugnación idóneo y eficaz para controvertir el acto administrativo, lo que significa que no debe limitarse a los previstos en sede administrativa, sino también debe incluir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea en la vía sumaria u ordinaria, pues de esa forma, se garantiza la efectividad de ese medio de impugnación, con la finalidad de asegurar y facilitar al afectado por el acto administrativo la defensa de sus derechos, dada la incertidumbre que, en su caso, pudiera generarle la vía procedente, incluso, la existencia del plazo de cuarenta y cinco días para la vía ordinaria y de quince para la sumaria. En consecuencia, el incumplimiento de dicha obligación por la autoridad administrativa, implica que el particular queda sujeto al plazo más amplio para acudir al juicio de nulidad, esto es, al de cuarenta y cinco días, con independencia de la vía que el órgano jurisdiccional estime procedente, puesto que la falta de precisión en ese aspecto no debe traducirse en perjuicio del derecho de acceso a la justicia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 432/2014. Vázquez Torres Hermanos, S.A. de C.V. 11 de diciembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Lozano Bernal, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de magistrado, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Secretario: Misael Esteban López Sandoval.

De lo antes transcrito se advierte que esta Sala Regional, al resolver el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del acuerdo que desechó por extemporánea la demanda origen del presente juicio contencioso administrativo, precisó que del estudio realizado a la resolución impugnada, advirtió que la autoridad administrativa demandada si bien informó de manera genérica que contra su resolución procede el recurso de revisión, en los términos de los artículos 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 83 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en realidad no fue específica en señalar la procedencia del juicio contencioso administrativo, aunado a que omitió precisar si es en la vía ordinaria o en la vía sumaria, así como el plazo en el cual se debería promoverse y citar el precepto legal aplicable.

Añadió la Sala del conocimiento que dicha precisión se considera necesaria para que el particular conociera con plena certeza la vía impugnativa que podía utilizar, porque en la mencionada ley se contemplan dos plazos y vías, a saber, cuarenta y cinco días (*artículo 13, fracción I, inciso a*) para la ordinaria; y quince días (*artículo 58-2*) para la sumaria, posteriores a la notificación del acto.

Precisó también que la deficiencia descrita, en el marco del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo de la premisa de que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales en los que intervenga nuestro país, implica que se pueda optar por la interpretación conforme de las normas referentes a esos derechos, en favor de la protección más amplia de las personas y en respeto irrestricto al derecho a la tutela efectiva, para ofrecerles un acceso a la justicia y elegir aquella que garantice un mayor plazo para acudir oportunamente a presentar su demanda de nulidad, o sea, el término de cuarenta y cinco días previsto en el artículo 13, fracción I, inciso a),



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS,
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-6-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

*** 17 ***

desechar por extemporánea su demanda de nulidad, a pesar de que la autoridad demandada omitió mencionar en la resolución impugnada el juicio contencioso administrativo como medio de defensa procedente, su vía (*ordinaria o sumaria*) y el plazo en que debía promoverse, pues ante esa evidente irregularidad más bien debía considerarse el plazo de cuarenta y cinco días para la promoción del juicio contencioso administrativo, y no el de quince días como indebidamente se hizo.

Por lo tanto, habida cuenta que la resolución impugnada de fecha 25 de agosto de 2015 se notificó el día 6 de octubre siguiente (*manifestación expresa de la parte actora*), lo cual es un hecho que no constituye materia de disputa entre las partes, dicha notificación surtió efectos el 7 de similar mes y año, por lo que el plazo de cuarenta y cinco días transcurrió del 8 de octubre de 2015 al 11 de diciembre de igual año, descontando los días 10, 11, 17, 18, 24, 25 y 31 de octubre, 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de noviembre 5 y 6 de diciembre todos de 2015, por ser sábados y domingos, así como los días 2 y 16 de noviembre de 2015, declarados inhábiles en el Acuerdo G/1/2015 del Pleno de la Sala Superior este Tribunal.

De ahí que si el escrito inicial de demanda fue recibido en esta Sala el 10 de diciembre de 2015, **se determina que su presentación resulta oportuna**, por ende, en efecto es dable concluir que no estamos ante un acto consentido, de modo que no se actualiza la causal de improcedencia aducida por el Magistrado Instructor en el proveído reclamado, lo cual conlleva que la determinación de desechar tal demanda por extemporánea es contraria a derecho, ya que más bien se debió admitir a trámite.

Cabe acotar, que esa circunstancia no significa que el resto del trámite del juicio se deba seguir en la vía ordinaria, pues el citado plazo sólo es consecuencia de la omisión de la demandada, pero no es indicativo para inobservar que el trámite debe ajustarse a la vía sumaria que legalmente corresponde.

Tal criterio deriva de lo resuelto en la **ejecutoria del 7 de agosto de 2015**, dictada en el **amparo directo 136/2015**, emitida por el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, en la que se concedió el amparo y protección de la justicia de la unión al quejoso ALIMENTOS BONAMPAK, S.A. DE C.V., respecto de la sentencia de 5 de enero de 2015, emitida en el expediente 14/8466-19-01-03-03-ST, del índice de esta Sala.

Consecuentemente, en virtud de haber resultado **fundados** y eficaces los argumentos esgrimidos por la parte actora reclamante en el único agravio, para desvirtuar la legalidad del acuerdo de fecha **ocho de enero de dos mil dieciséis**, donde se desechó su demanda de nulidad, lo procedente es **revocarlo en todos y cada uno de sus términos para el efecto de que el Magistrado Instructor dicte un nuevo proveído, en donde admita a trámite la demanda en la vía sumaria.**

*** 20 ***

En ese sentido, el argumento que la demandada plantea al formular su contestación a la demanda en el sentido de que en el caso en estudio se actualiza el supuesto de improcedencia descrito en la fracción IV del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el diverso 9, fracción II, de la Ley la materia, deviene notoriamente **inoperante**, ya que sobre el particular esta Sala ya emitió pronunciamiento en la sentencia interlocutoria en comento, por lo que su causal de improcedencia y sobreseimiento resulta inoperante.

Por idénticas consideraciones se desestiman los argumentos que la parte actora plantea al formular su ampliación a la demanda en el apartado ii) *Refutación a la causal de improcedencia invocada por la autoridad demandada.*

CUARTO. En el primero de los conceptos de anulación del escrito inicial de demanda, que la hoy actora señaló como **Único**, precisó lo siguiente:

"Único.- La autoridad demandada no se sujetó a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo previstas por el artículo 123 párrafo cuarto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como el artículo 3 fracción VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que omitió notificar personalmente el emplazamiento a mi representada, así como la apertura del periodo de alegatos, infringiendo las normas procesales que regulan el procedimiento por infracciones a la ley.

En efecto, uno de los actos de mayor trascendencia en cualquier procedimiento administrativo lo es el emplazamiento, mediante el cual se le da oportunidad al gobernado de ofrecer pruebas, imponerse de autos y realizar las manifestaciones que estime conveniente dentro del procedimiento por infracciones a la ley, el cual es regulado por la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como las contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de aplicación supletoria, lo anterior, con la finalidad de otorgarle la garantía de audiencia previa al presunto infractor y que este se encuentre en la posibilidad de aportar elementos para desvirtuar las posibles infracciones detectadas ya sea mediante una visita de verificación o dentro del procedimiento conciliatorio, dicha garantía se encuentra prevista por el artículo



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

*** 19 ***

de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la promoción del juicio en la vía ordinaria tradicional, con absoluta independencia de que el procedimiento que deba instruirse por el Tribunal se ajuste a la vía sumaria que legalmente corresponda y en ese sentido, resulta inconcluso que la demanda de nulidad origen del juicio en que se actúa se interpuso de forma oportuna atento al contenido del artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Robustece la determinación anterior lo discernido en la jurisprudencia VIII-J-SS-14, visible en la Revista de este Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Octava Época, de octubre de 2016, a página 23, cuyo rubro y texto disponen lo siguiente:

"CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.- ES INATENDIBLE CUANDO EL PLANTEAMIENTO FUE RESUELTO EN UN RECURSO DE RECLAMACIÓN, SIN QUE HUBIESEN VARIADO LAS CIRCUNSTANCIAS DE HECHO Y DE DERECHO EN EL JUICIO RESPECTIVO.- Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuestiones relacionadas con la procedencia del juicio, pueden ser propuestas para su estudio en más de una ocasión a saber: contestación, contestación de ampliación y recurso de reclamación; por lo que no hay razón para que no puedan ser analizadas y juzgadas las mismas veces, atendiendo a las circunstancias que en ese momento priven en el juicio contencioso administrativo. En ese contexto y partiendo del mismo principio, cuando se emita la sentencia definitiva debe atenderse a las circunstancias especiales del caso concreto, por lo que una causal de improcedencia y sobreseimiento formulada por la autoridad en su contestación a la demanda, será inatendible cuando se reiteren los mismos argumentos ya analizados en una sentencia interlocutoria que resolvió un recurso de reclamación, sin que hayan variado las circunstancias de hecho y de derecho, puesto que de considerarse atendible, implicaría la posibilidad de que este Tribunal revocara por sí y ante sí sus propias resoluciones, lo cual no es jurídicamente posible."

*** 22 ***

No obsta el hecho de que el párrafo segundo del artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor determine que dentro del procedimiento conciliatorio la autoridad pueda notificar el inicio del procedimiento sancionador a "persona que deba ser notificada, representante legal, o con el encargado o responsable del local o establecimiento correspondiente", ya que si bien es cierto el procedimiento por infracciones a la ley derivó del procedimiento conciliatorio, no menos cierto resulta que ese hecho de ninguna manera excluye la obligación de la autoridad demandada para notificar de manera personal al representante legal, el encargado o responsable del establecimiento, situación que tampoco aconteció durante el procedimiento conciliatorio y mucho menos en la fecha que precisa la autoridad demandada en la resolución emitida el 25 de agosto de 2015, en la que se aprecia en el capítulo de RESULTANDO, en los puntos marcados con los números 3 y 4 lo siguiente:

Se insiste, las manifestaciones anteriormente transcritas son falsas ya que en ningún momento se notificó personalmente a mi representada o alguna otra persona legalmente autorizada el inicio del procedimiento por infracciones a la ley previsto por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, circunstancia que al ser un hecho de carácter negativo la demandante no se encuentra obligada a probar, sino que a la que le corresponde acreditar con las constancias relativas dicha circunstancia es a la autoridad demandada a la cual en este acto se arroja la carga probatoria en la que sustente que efectivamente en la fecha que refiere se notificó de manera personal a mi poderdante el inicio del procedimiento sancionador.

En adición a lo anterior, se precisa que a este Órgano Colegiado que no obstante haber omitido emplazar a mi poderdante al procedimiento por infracciones a la ley, la autoridad demandada en ningún momento notificó la apertura de alegatos, resultando falso el punto número 5 del capítulo de RESULTANDO de la resolución administrativa combatida, el cual determinó lo siguiente:

Bajo este tenor, y al haber afirmado en líneas que anteceden que mi poderdante en ningún momento fue notificada del acuerdo emitido el 18 de agosto de 2015, en el que supuestamente se otorgó el término a que alude el artículo 123 párrafo cuarto de la ley que rige el procedimiento sancionador, circunstancia que se encuentra obligada la autoridad demandada a acreditar mediante las constancias que sustenten su dicho.

Por los motivos anteriormente expuestos, resulta procedente declarar fundado y operante el presente concepto de



SALA REGIONAL DE CHIAPAS,
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

*** 21 ***

123 primer párrafo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que se inserta a continuación para su pronta referencia:

De igual forma el artículo 104 de la mencionada normatividad establece las notificaciones que por su naturaleza deben ser practicadas de manera personal:

Ahora bien, tomando en consideración que para hacer del conocimiento al posible infractor del inicio del procedimiento por infracciones a la ley, es necesario que le sea notificada de manera personal dicho acto, tal y como lo establecen los numerales citados con anterioridad, ya que se trata de la primer notificación en la que se hace de su conocimiento el inicio del procedimiento sancionador, lo anterior, con la finalidad de que el infractor acuda ante dicho órgano a defender sus derechos, ofrecer pruebas a su favor y alegar en la etapa correspondiente lo que a sus intereses convenga.

De igual forma, el artículo 104 fracción I, así como en sus párrafos segundo y tercero establecen requisitos adicionales para hacer del conocimiento del posible infractor el inicio del procedimiento sancionador, disposiciones que se insertan a continuación para su pronta referencia:

Ahora bien, de una simple lectura de los autos que integran el expediente administrativo **PFC.CHI.B.3-000700/2014**, se desprende que la autoridad demandada omitió dar cumplimiento a lo previsto por las disposiciones normativas expuestas anteriormente, toda vez que de dichas actuaciones no se aprecia de manera fehaciente que se haya notificado personalmente el inicio del procedimiento por infracciones a la ley de acuerdo a lo dispuesto por las normas establecidas para tales efectos, las cuales establecen que en primer término, cuando se trate de la primera notificación (inicio del procedimiento por infracciones a la ley), deberá realizarse esta mediante notificador o, en su defecto, por correo certificado, lo cual en la especie no aconteció y es un hecho que mi poderdante no se encuentra obligada a probar por tratarse de un hecho negativo, carga probatoria que recae en la autoridad demandada, quien deberá acreditar con las constancias respectivas que se cumplió con la obligación de notificar personalmente a la hoy demandante del inicio del procedimiento por infracciones a la ley.

Y que mediante cédula de notificación de fecha 08 de enero de 2015, previo citatorio de un día anterior, se emplazó a la actora para que en un plazo de diez días rindiera pruebas por escrito lo que su derecho conviniera.

Ahora bien, de las pruebas que obran en el expediente del juicio de nulidad en que se actúa se advierten los siguientes hechos:

1. Que el consumidor Armando Eladio Martínez Urbina presentó en fecha 28 de julio de 2014, presentó reclamación en contra del proveedor GREASE SERVICES, S.A. DE C.V. ante la negativa del citado proveedor de hacerle efectivas diversas garantías (foja 82 de autos).

2. El Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación en Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor acordó la reclamación anterior y requirió al proveedor GREASE SERVICES, S.A. DE C.V. para que se presentara el día 11 de septiembre de 2014 a las 09:00 horas a una audiencia de conciliación y para que rindiera un informe por escrito en relación con los hechos materia de la reclamación, emplazamiento que le fue notificado a la hoy actora el día 20 de agosto de 2014 (fojas 82 a 97 de autos).

3. Que el día jueves 11 de septiembre de 2014 tuvo verificativo la audiencia de conciliación prevista por los artículos 103, 111 y 1112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la que la parte proveedora GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. no compareció, motivo por el cual se hicieron efectivos los apercibimientos establecidos en el emplazamiento de 28 de julio de 2014 y se citó nuevamente a las partes a las 14:30 horas del día 22 de octubre de 2014, lo que se desprende del acuerdo de 11 de septiembre de 2014 emitido por el Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación



PROCURADURÍA FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

impugnación, toda vez que la autoridad demandada conculcó lo dispuesto por los artículos 104 fracción I y párrafos segundo y tercero, así como el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vulnerando lo dispuesto por el artículo 3 fracción VII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siendo procedente que la resolución administrativa combatida se declare nula en términos de lo dispuesto por el artículo 6 del mismo catálogo normativo, disposiciones que se citan a continuación:

De lo preinserto se advierte que la parte actora en el concepto de anulación en estudio manifestó en esencia que la autoridad omitió notificarle el inicio del procedimiento administrativo del que deriva la resolución en pugna, así como el acuerdo de apertura del periodo de alegatos, infringiendo con ello las normas procesales que regulan el procedimiento de infracciones a la ley de la materia.

Por su parte, al formular su contestación a la demanda, a efecto de desvirtuar las negativas planteadas por la enjuiciante, la autoridad demandada exhibió copias certificadas del expediente administrativo PFC.CHI.B.3/000700-2014 y sostuvo que mediante acuerdo de emplazamiento de fecha 11 de diciembre de 2014 se notificó a la actora que contaba con un plazo de diez días hábiles para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas de su intención.

Que la hoy actora por propio derecho en fecha 05 de noviembre de 2015 solicitó el levantamiento de medida precautoria de inmovilización de los productos verificados de fecha 09 de octubre de 2015, de lo que se advierte que la demandante tuvo oportunidad de presentar pruebas y evitar que se iniciara en su contra el Procedimiento por Infracciones a la Ley.

SEGUNDA: La parte proveedora GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. por conducto OMAR MONDRAGON GUZMAN, en su carácter de Apoderado General se compromete y obliga a SOLICITO SE TENGA POR ACREDITADA Y RECONOCIDA LA PERSONALIDAD CON LA QUE ME OSTENTO EN TÉRMINOS DE LA ESCRITURA PUBLICA EXHIBIDA, ASIMISMO DESEO MANIFESTAR A ESTA PROCURADURIA QUE TODA VEZ QUE EL VEHICULO DEL RECLAMANTE NECESITA UNA REPARACIÓN MAYOR, Y QUE LAS CARACTERISTICAS DEL VEHICULO RESULTA NECESARIO UN LAPSO DE TIEMPO PRUDENTE PARA ENTREGARLE SU VEHICULO AL CONSUMIDOR EN PERFECTAS CONDICIONES. ANTE TAL CIRCUNSTANCIA EN ESTE ACTO SE LE OFRECE AL RECLAMANTE EL USO DE UN VEHICULO PROPIEDAD EN MI REPRESENTAJA PARA QUE EL MISMO LO UTILICE HASTA EN TANTO SE LE ENTREGUE EL VEHICULO DE SU PROPIEDAD, COMPROMETIENDONOS A ENTREGAR EL VEHICULO DE SU PROPIEDAD CON LAS REPARACIONES PERTINENTES A MAS TARDAR EL 11 DE DICIEMBRE DE LA ANUALIDAD EN CURSO

TERCERA - La parte consumidora manifiesta estar de acuerdo con la obligación (es) que contrae la parte proveedora.

CUARTA - Las partes convienen que será la parte Consumidora y proveedora, quien(es) manifieste(n) a esta institución el cumplimiento del convenio via Personal en fecha 11 del mes de DICIEMBRE del año 2014. Fin de sección.

QUINTA.- Ambas partes solicitamos que el convenio celebrado sea aprobado en todas y cada una de sus cláusulas, por no ser contrarias a la moral, al derecho o a la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de que adquiera fuerza de cosa juzgada y traiga aparejada ejecución."

El convenio anterior fue aprobado por la Procuraduría Federal del Consumidor conforme a lo dispuesto en los artículos 110 y 115 párrafo segundo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, estableciendo el día 11 de diciembre de 2014 para que la proveedora acreditara el cumplimiento del mismo.

8. Que el día 11 de diciembre de 2014 se llevó a cabo la audiencia de conciliación establecida en el acuerdo descripto con anterioridad, a la que recayó acuerdo de idéntica data, en el que se estableció que sólo compareció la parte consumidora y no así, la parte proveedora, GREASE SERVICE, S.A. DE C.V., motivo por el cual se



Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor (fojas 98 a 101 de autos)

4. Que el acuerdo descrito con anterioridad le fue notificado a la persona moral GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. el 01 de octubre de 2014, tal como se advierte de la constancia de notificación de dicha fecha y del citatorio previo de fecha 30 de septiembre de 2014, visibles a fojas 101 a 102 de autos.

5. En fecha 22 de octubre de 2014 el C. Edgar Axel Benítez Aguilar, en representación legal de GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. presentó escrito en relación con la reclamación del expediente PFC.CHI.B.3/000100-2014 (fojas 108 de autos).

6. Que en fecha 22 de octubre de 2014 se llevó a cabo la audiencia respectiva en la que comparecieron ambas partes, la parte proveedora y la parte consumidora, y que a dicha audiencia recayó un acuerdo de idéntica data en el que se acordó suspender la audiencia a efecto de que las partes tuvieran oportunidad de analizar sus posturas y proponer alternativas de solución a su conflicto y se señaló el día 20 de noviembre de 2014 para la continuación de la misma (foja 109 de autos).

7. Que el día jueves 20 de noviembre de 2014 se llevó a cabo la continuación de la audiencia suspendida, en donde comparecieron ambas partes, la parte proveedora y la parte consumidora, en la que se convino lo siguiente (fojas 115 y 116 de autos):

"CLAUSULAS.

PRIMERA: Ambas partes se reconocen mutuamente la personalidad con la que se ostenta, así como la relación contractual que dio origen a la presente queja. Fin de sección.

12. Mediante oficio número 5860752, de fecha 25 de agosto de 2015, el Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor emitió la resolución en el procedimiento por infracciones a la ley iniciado en contra de a GREASE SERVICE, S.A. DE C.V., en el que se concluyó que el proveedor en comento infringió lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se le impuso una sanción en cantidad total de \$12,788.911, resolución que le fue notificada personalmente el día 06 de octubre de 2015. (fojas 134 a 137 de autos).

Es de señalarse que se le concede valor probatorio pleno a las documentales antes descritas en los términos de los artículos 46, fracción I, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, por tratarse de documentos públicos.

Ahora bien, en virtud de que la autoridad enjuiciada exhibió pruebas documentales a efecto de desvirtuar las negativas planteadas por la parte actora, mediante auto de fecha 10 de junio de 2016 el Instructor del juicio en que se actúa otorgó a la enjuiciante el plazo legal para que formulara su ampliación respecto de dichas documentales.

Por su parte, si bien mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de esta Sala el 29 de junio de 2016 la hoy actora formuló su ampliación a la demanda, del análisis que se realiza al escrito en comento, visible a fojas 152 a 161 de autos, se desprende que la ocurrente se avocó a refutar la causal de improcedencia invocada por la autoridad demandada al formular su contestación a la demanda y a reiterar el segundo concepto de anulación del escrito

hicieron efectivos los apercibimientos establecidos en el acuerdo de fecha 20 de noviembre de 2014 y se inició el procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor en contra del proveedor GREASE SERVICE, S.A. DE C.V., otorgándole en el acuerdo en cuestión un término de diez días hábiles para que rindiera pruebas y manifestara por escrito lo que a su derecho conviniera, mismo que le fue notificado el día 8 de enero de 2015 (fojas 117 a 121 de autos).

9. En fecha 23 de abril de 2015 se emitió un acuerdo en el expediente PFC.CHI.B.3/000700-2014, en el que se especificó que el término concedido a GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas precluyó, acuerdo que fue notificada por estrados el día 23 de abril de 2015 (fojas 127 de autos).

10. Mediante acuerdo de 18 de agosto de 2015 se circunstanció que GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. no presentó pruebas en tiempo y en virtud de que no existía prueba alguna pendiente de desahogar, con fundamento en el artículo 123, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor se le otorgó al referido proveedor un plazo de dos días hábiles a fin de que presentara sus alegatos, acuerdo que fue notificado por estrados el día 18 de agosto de 2015 (foja 128 de autos).

11. Por acuerdo de fecha 21 de agosto de 2015 se declaró precluido el plazo que le fue concedido a GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. para que formulara sus alegatos y se ordenó la emisión de la resolución administrativa correspondiente, acuerdo que fue notificado por estrados el día 20 de agosto de 2015 (foja 129 de autos).

señalara domicilio para oír y recibir las notificaciones que no debían ser personales, dentro de la población de la unidad administrativa actuante, ya que no hacerlo así, dichos actos se notificarían en los estrados de la citada autoridad.

Ahora bien, en virtud de que por diverso auto de fecha 23 de abril de 2015, emitido por la Delegación Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor dentro del expediente PFC.CHI.B.3/000100-2014, se declaró precluido el término concedido a GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas de su intención y se hizo efectivo el apercibimiento señalado en el diverso acuerdo de fecha 11 de diciembre de 2014 en el sentido de que las notificaciones que no deban ser personales se harían a través de los estrados, ello, con fundamento en el artículo 104, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, contra lo que sostiene la demandante, la notificación que de los acuerdos de fechas 23 de abril, 18 y 21 de agosto, todos de 2015, hizo la citada autoridad mediante los estrados de la Delegación en comento, deben considerarse legales.

Al respecto, el artículo 104, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 104.- Las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de la primera notificación;
- II. Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- III. Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;
- IV. Cuando se trate de resoluciones o acuerdos que impongan una medida de apremio o una sanción;
- V. Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;



SALA REGIONAL DE CHIAPAS
EXPEDIENTE: 2015-15-01-S-87
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

inicial de demanda, por medio de apercibimiento alguno en relación a las pruebas que fueron exhibidas por la autoridad demandada, es decir, que evita contravenir la legalidad de los actos administrativos que le fueron dados a conocer y sus consecutivas diligencias de notificación.

Así las cosas, la negativa que plantea la hoy actora en el primer de los conceptos de ampliación de causa, resulta fundada, en el sentido de que la autoridad no cumplió el compromiso del procedimiento administrativo del que deriva la obligación en pugna, en cuanto al acuerdo de asuntos del perito de delegados, desvirtúa la legalidad ya que la autoridad demandada mediante la exhibición de los documentos que fueron devueltos con ordenanza desvirtúa tales negativas.

Lo anterior en el sentido que se refiere, resulta consistente en tanto que el acuerdo del día 11 de diciembre de 2014, en donde se ordena a la hoy actora el procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, le fue notificado de forma personal a través de un letrado el día 08 de enero de 2015, previo apercibimiento (folios 120 y 121 de autos) y en razón que la demandante de forma alguna contravino la legalidad de dicha notificación en el momento procesal sustantivo, a saber, al ampliar la demanda de nulidad, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al pido del escrito instruye se debe reconocer la legalidad de dicha notificación.

Por otra parte, del acuerdo de fecha 11 de diciembre de 2014, se advierte que la autoridad le solicitó a GREASE SERVICE, S.A. DE C.V., con fundamento en los artículos 305 y 306 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, para que

Del precepto legal antes preinserto se colige que las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales en los siguientes casos:

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

A la vez, se advierte que tratándose de actos distintos a los antes descritos, las notificaciones podrán efectuarse por estrados, previo aviso al destinatario, quien podrá oponerse a este hecho, así como por correo con acuse de recibo o por mensajería; también podrán efectuarse por telegrama, fax, vía electrónica u otro medio similar previa aceptación por escrito del interesado.

En ese sentido, por las consideraciones ya precisadas, la notificación del acuerdo de fecha 18 de agosto de 2015, mediante el cual se otorgó a la hoy actora plazo para que formulara alegatos hecha mediante estrados, deviene notoriamente legal, pues la hoy demandante no manifestó su oposición respecto del aviso que se le hizo en el acuerdo de inicio del procedimiento por infracciones a la Ley de la materia y ante ello, no es dable que en esta instancia argumente el desconocimiento de dicho acuerdo.



FEDERAL DE JUSTICIA
MINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

- VI. Cuando la autoridad lo estime necesario; y
- VII. En los demás casos que disponga la ley.

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

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

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

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

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

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

*** 34 ***

como se manifestó en el concepto de impugnación que antecede, la autoridad demandada omitió notificar personalmente a mi representada al inicio del procedimiento sancionador, sin embargo, y suponiendo sin conceder que la autoridad hubiese notificado el inicio del procedimiento sancionador el 11 de diciembre de 2014, es a partir de ese momento en que deben empezar a computarse los plazos establecidos en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en concordancia con los artículos 28, 39 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- d) Que si el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, siendo que esto último ocurrió el 21 de febrero de 2015, el plazo para que se entiendan caducadas las facultades para que la autoridad emitiera su resolución, transcurrió del 24 de febrero de 2015 al 16 de abril de 2015, mediando como día inhábil el 16 de marzo del mismo año; por tanto, si ésta se dictó hasta el 25 de agosto de 2015, y se notificó hasta el 06 de octubre de 2015, se concluye que la resolución que resolvió el expediente PFC CHI.B.3-000700/2014 es ilegal al no haberse acatado las formalidades del procedimiento.
- e) Que aceptar los argumentos de la demandada en el sentido de que la figura jurídica de la caducidad comienza a contarse a partir de que fenece el período para ofrecer alegatos, haría nugatorio la finalidad de la caducidad y otorgaría la facultad de la autoridad a sujetar a los gobernados a procedimientos indefinidos y arbitrarios, toda vez que bien pudo no solo tardarse siete meses para sustanciar la instrucción, sino que pudo haberlo hecho en uno o dos años, para posteriormente aperturar la etapa

Al formular su contestación a la demanda la autoridad demandada sostuvo la validez de la resolución impugnada, arguyendo al respecto que en el caso en concreto no se actualiza la caducidad invocada por la enjuicante.

A juicio del suscrito Magistrado Instructor los argumentos en estudio resultan **infundados** e insuficientes para declarar la nulidad de la resolución en controversia, en razón de que es **inexacto** que haya operado la figura de la caducidad durante el procedimiento sancionador.



Máxime que fue precisamente por tal motivo por el que se le otorgó plazo para formular su ampliación a la demanda, sin que en el caso realizara pronunciamiento alguno respecto de los documentos que le fueron dados a conocer, de ahí que sus argumento resulten ineficaces y se deba reconocer la legalidad de la notificación de los acuerdos de inicio de procedimiento de fecha 11 de diciembre de 2014 y del acuerdo de cierre de periodo probatorio y en el que se le otorgó plazo para formular alegatos de fecha 18 de agosto de 2015.

QUINTO. La parte actora en el segundo de los conceptos de anulación del escrito de la demanda y en el punto iii) del escrito de ampliación, arguyó en esencia lo siguiente:

- a) Que la resolución impugnada emitida el 25 de agosto de 2015 viola en perjuicio de la actora lo dispuesto por el artículo 60, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 3, fracción VII del citado ordenamiento, ya que se consumó la caducidad de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento, con lo cual, se hace evidente que la demandada no se sujetó a las formalidades esenciales del procedimiento.
- b) Que si la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo o acto que deba ser notificado adquieran existencia a partir del momento en que le son dados a conocer al particular y la notificación respectiva debe practicarse dentro de los diez días siguientes al en que sean dictados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la fecha cierta de la realización de dichos actos será precisamente la de su notificación, por lo que si se llega a practicar ésta fuera de ese término, debe considerarse ilegal al no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, y en consecuencia, el plazo para que opere la caducidad no será interrumpido.
- c) Que la autoridad demandada no tomó en cuenta los plazos establecidos en la ley, ya que los mismos deben empezar a computarse a partir del momento en que le son dados a conocer al particular los hechos que motivan el inicio del procedimiento por infracciones a la ley y la notificación de la misma, situación que en el presente nunca ocurrió, ya que

notificará también al fabricante, productor o importador de tales bienes o productos el inicio del procedimiento previsto en este artículo. La Procuraduría determinará las sanciones que procedan una vez concluidos los procedimientos en cuestión.

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

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

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes."

Del concatenado estudio de los preceptos antes transcritos se advierte que tratándose de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, que al caso en concreto y por disposición del último párrafo del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor será dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se hayan desahogado la totalidad de las pruebas ofrecidas por el presunto infractor.

En esta tesitura, se tiene que el plazo que deberá transcurrir para que un procedimiento se considere caduco dentro de un procedimiento iniciado por la Procuraduría Federal de Consumidor, se contará a partir de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se hayan desahogado la totalidad de las pruebas ofrecidas por el patrón, esto es, a partir de la emisión del acuerdo de cierre del procedimiento.

Así las cosas, y tomando en cuenta que en fecha 21 de agosto de 2015 el Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor emitió acuerdo mediante el cual declaró precluido el plazo que le fue otorgado a la persona moral GREASE SERVICE, S.A. DE C.V. y



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS.
EXPEDIENTE: 3097/15-19-01-5-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

Al respecto, el dispositivo legal que la demanda refiere como fundamento en el agravio en estudio, establece en lo conducente:

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

"Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución."

Por su parte, el diverso artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 123.- Para determinar el incumplimiento de esta ley y en su caso para la imposición de las sanciones a que se refiere la misma, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

Cuando la Procuraduría detecte violaciones a normas oficiales mexicanas e inicie el procedimiento a que se refiere este precepto en contra de un proveedor por la comercialización de bienes o productos que no cumplan con dichas normas,

*** 38 ***

Es aplicable al caso lo establecido en la tesis I 96/A 37 A (10a.), emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, de Noviembre de 2013, a foja 1293, que reza:

"CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A QUE SE REFIERE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE INICIA A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE. El artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que regula el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones a que se refiere la propia legislación, prevé, en lo conducente, que una vez notificado el presunto infractor de los hechos que motivan el inicio de aquél, se le otorgará un plazo de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga; que concluido el desahogo de las pruebas la Procuraduría Federal del Consumidor le notificará para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes y que dicha autoridad resolverá dentro de los quince días hábiles posteriores. Por otra parte, conforme a los artículos 124 Bis del citado ordenamiento, así como 1, 2 y 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable supletoriamente, a fin de que no se actualice la caducidad prevista en la norma citada en último término, la autoridad deberá resolver y notificar dentro del plazo que determina dicho precepto. Por tanto, el cómputo del aludido plazo inicia a partir de la fecha de notificación de la resolución correspondiente. Lo anterior es así, ya que la sola circunstancia de que el órgano administrativo se pronuncie no es garantía de que el actor esté enterado de ello, para que pueda hacer valer los medios de defensa a su alcance; de lo contrario, se transgrediría el principio de seguridad jurídica, que se traduce en el quebrantamiento de las formalidades esenciales del procedimiento que deben ser respetadas en todo acto de autoridad, pues los procedimientos no pueden quedar sin resolverse indefinidamente, ya que en tanto lo resuelto no se comuniqua a través de la notificación al administrado, éste quedará en incertidumbre jurídica, lo que contraria el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALA REGIONAL DE CHIAPAS
EXPEDIENTE: 3097/16-19-01-6-ST
ACTOR: GREASE SERVICE, S.A. DE C.V.

*** 37 ***

ordenó emitir la resolución definitiva en el expediente PFC.CHI.B.3/000700-2014 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la referida autoridad contaba con un plazo de quince días hábiles a partir de la emisión de dicho acuerdo para resolver en definitiva el aludido procedimiento.

Por lo que, toda vez que la resolución que concluyó el referido procedimiento fue emitida por la autoridad enjuiciada el 25 de agosto de 2015, es inconcuso que al caso en concreto no se actualiza la caducidad de la que la enjuiciante se duele, de ahí lo infundado del argumento que obra resumido en el inciso a).

En esas circunstancias, es in cuestionable que la autoridad al emitir la resolución de trato no se excedió del plazo de quince días y, con menos razón, del diverso plazo de treinta días que prevé el artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que opere la caducidad, contra lo asumido por la actora.

Así las cosas, deviene infundado lo sostenido por la demandante en el apartado e), puesto que contra su apreciación, no puede estimarse que el plazo para que opere la caducidad empieza a contarse antes de que se actualice lo establecido en el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por más que la citada Procuraduría no emita los actos del procedimiento en cuestión de forma consecutiva, ya que la hoy actora pierde de vista que las normas que reglan tal procedimiento carecen de sanción en caso de su incumplimiento y ante ello, debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, considerando que la caducidad en los procedimientos como el caso en cuestión, comienza a contarse a partir de que fenece el periodo para ofrecer alegatos.

términos de la fracción II de este último precepto, momento a partir del cual surtirá plenamente sus efectos jurídicos. En ese sentido, de actualizarse tal supuesto, cada órgano administrativo o jurisdiccional deberá determinar las consecuencias jurídicas que produzca tal determinación."

En consecuencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en virtud de que la propia actora señala de forma expresa que la resolución impugnada le fue notificada el día 06 de octubre de 2015 —punto 3 del apartado de Hechos— (fojas 1 y 2 de autos), se tiene por sabedora a la demandante de la resolución impugnada el día **06 de octubre de 2015, fecha que en forma expresa le fue notificada y que coincide con la que obra en constancia de notificación respectiva.**

En consecuencia, se estiman **infundados** los argumentos de la actora, ya que si el acuerdo en que se declaró precluido el plazo otorgado a la hoy demandante para formular alegatos dentro del procedimiento administrativo en cuestión se emitió el día 21 de agosto de 2015, los quince días hábiles establecidos por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, fenecieron el 11 de septiembre de 2015; iniciando en consecuencia el 14 de septiembre de 2015 el plazo establecido por el último párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y descontando sábados y domingos y el día 16 de septiembre de 2015 por ser inhábil por disposición expresa del artículo 28, segundo párrafo, de la Ley del comento, dicho plazo feneció el **26 de octubre de 2015.**

Por ello, si tenemos que la resolución impugnada contenida en el oficio número 5860752 de 25 de agosto de 2015, emitida por el Jefe de Departamento de Servicios de la Delegación en Chiapas de la Procuraduría Federal del Consumidor, le fue notificada a la hoy actora el **06 de octubre de 2015**, según consta en el acta de notificación respectiva y tal como lo reconoce de forma expresa la



Igualmente **infundados** resultan los argumentos que se encuentran resumidos en los **incisos b), c) y d)**, en los que señala que la resolución impugnada es ilegal al haber sido notificada fuera del plazo legal establecido para tal efecto por el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que ante ello, opera la figura de la caducidad al no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, ya que en principio es de señalarse que si bien el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece como plazo para la práctica de las notificaciones, el de 10 días, contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, contra lo que refiere la accionante, el hecho de que la autoridad no respete dicho plazo no implica su nulidad, sino que, en términos de los artículos 40 y 41, fracción IV, de dicho ordenamiento legal, se tendrá al notificado como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo.

Robustece la determinación anterior lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 120/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, de Septiembre de 2008, a foja 228, que dispone:

"NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS. SU PRÁCTICA FUERA DEL PLAZO DE 10 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, HACE QUE SE TENGAN COMO FORMALMENTE HECHAS EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41 DE DICHA LEY. El artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece como plazo para la práctica de las notificaciones, el de 10 días contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique; sin embargo, el solo hecho de que no se respete dicho plazo, no implica su nulidad, sino que, en términos de los artículos 40 y 41, fracción IV, de dicho ordenamiento legal, se tendrá al notificado como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los

Contencioso Administrativo en vigor hasta el 13 de junio de 2016, se resuelve:

i. Ha resultado **infundada** la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por la autoridad demandada, en consecuencia;

ii. **NO SE SOBREESEE** el presente juicio, por los motivos y fundamentos señalados en el punto considerativo Tercero de esta sentencia.

iii. Ha sido procedente el juicio promovido por la parte actora.

iv. La parte actora **no probó** los extremos de su pretensión, en consecuencia;

V. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA descrita en el Resultando 1º de esta sentencia, por los fundamentos y motivos precisado en el cuerpo del presente fallo.

vi. Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.

Así lo resolvió y firma el Magistrado Instructor **LIC. LUIS ALFONSO MARÍN ESTRADA**, ante la Secretaria de Acuerdos Licenciada **Brenda Esmeralda de Coss Chanona**, quien autoriza y da FE.-

BDC/jggt

LUIS ALFONSO MARÍN ESTRADA
Instructor de la Segunda Ponencia

BRENDA ESMERALDA DE COSS CHANONA
Secretaria de Acuerdos



propia demandante, es inconcuso que en el caso en concreto no se actualizó la figura de la caducidad invocada por la demandante, toda vez que la resolución respectiva fue emitida y notificada a la hoy actora dentro del plazo previsto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que fenecía hasta **el 26 de octubre de 2016**.

De ahí que resulten inexactos los cómputos que la actora realiza en su escrito inicial de demanda y al formular su ampliación a la misma, ya que se reitera, del concatenado estudio a los artículos 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tratándose de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, a saber, será dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se hayan desahogado la totalidad de las pruebas ofrecidas por el presunto infractor.

En síntesis, como el demandante no logró acreditar los extremos de su acción, obligación que le impone el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, no puede menos que reconocerse la validez de la resolución que se impugna, así como de la diversa recurrida en la sede administrativa; máxime que tampoco se destruyó la presunción de legalidad de que gozan el acto de la autoridad, en los términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo antes expuesto y fundado, con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 8, fracción IV, 9, fracción II, *a contrario sensu*, 50, 52, fracción I, y 58-13, de la Ley Federal de Procedimiento