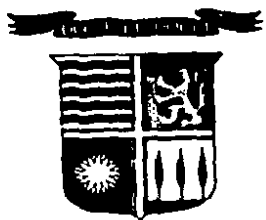


1
2e
✓



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL
ESCUELA DE DERECHO
con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma
de México

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS
PRACTICADAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

AMADOR COUTIÑO CHAVARRIA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
PROLOGO	2
Capítulo I. CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESIDENCIA	5
A) Concepto de Domicilio y de Residencia en el Derecho Romano	6
B) Concepto de Domicilio y de Residencia en la Constitución de 1857	11
C) Concepto de Domicilio y de Residencia en la Constitución de 1917	15
D) Concepto de Domicilio y de Residencia en la Legislación Civil	25
- Generalidades del Domicilio	27
- Diversos tipos de Domicilio	28
- Efectos del Domicilio	29
- Diferencias entre Domicilio y Residencia	33
E) Concepto de Domicilio y de Residencia en la Legislación Fiscal	34
Capítulo II. DERECHO ADMINISTRATIVO EN GENERAL	39
A) Concepto de Derecho Administrativo	40
B) El Acto Administrativo	43
I. Elementos del Acto Administrativo	45
II. Efectos del Acto Administrativo	53
III. Diferentes Actos Administrativos	59
IV. Actos Coactivos	65
V. Organos Competentes para llevar a cabo Actos Coactivos Administrativos	70

	Página
Capítulo III. REGULACION CONSTITUCIONAL DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS	93
A) Consideraciones Históricas	94
B) En la Actualidad Socio-Jurídica Mexicana	99
C) Regulación Constitucional	102
1.- ¿QUE ES CATEO Y QUE ES PESQUISA?	
a) El Cateo	116
b) La Pesquisa	118
c) Importancia de las normas jurídicas relativas a los actos estatales llamados- Cateos	120
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFIA	128

P R O L O G O

Mi interés por elegir y abordar como tema de tesis el atinente a las visitas domiciliarias ordenadas y practicadas por las autoridades administrativas surge, primeramente, al descubrir la singularidad propia y muy especial de dicha figura jurídica contenida en nuestra Carta Fundamental y, en segundo término, a causa del conocimiento -- que sobre dicha materia he ido adquiriendo en virtud de -- la práctica profesional desarrollada en una dependencia gubernamental que goza de las facultades legales para ordenar y llevar a cabo las diligencias de referencia.

El punto de partida de la facultad relativa a las visitas domiciliarias lo encontramos inmerso en el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En él se autoriza, de manera precisa, a la autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias únicamente cuando se trate del cercioramiento de que los reglamentos sanitarios y de policía se cumplen o, bien, para exigir la exhibición de los libros y -- papeles necesarios a la comprobación de que los gobernados han acatado las disposiciones fiscales, siempre y -- cuando, además, su competencia esté regulada por una ley ordinaria.

La exposición del tema elegido ha sido dividido en tres - capítulos, tratando en el primero lo conducente al análisis de los conceptos jurídicos correspondientes al domicilio y a la residencia, sus orígenes en el Derecho Romano, así como la importancia trascendental que tuvieron en él ambas figuras; la referencia que sobre ellas hizo la Constitución Mexicana del año de 1857; el tratamiento que se les da en nuestra Constitución vigente, puntualizando especialmente en esta parte la forma en que el Constituyente de 1917, decidió incluir por vez primera en el texto de la misma la facultad otorgada en favor de la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias - que persigan los objetivos ya señalados; se exponen también dichos conceptos desde el punto de vista de nuestras legislaciones civil y fiscal, poniéndose de relieve el valor de los efectos que en las personas provoca el domicilio.

En virtud de que las órdenes para realizar visitas domiciliarias constituyen actos jurídicos de índole administrativa, en el capítulo intermedio se expone al acto administrativo sin dejar de mencionar los elementos que lo conforman, los efectos jurídicos que produce y las diferentes clasificaciones que de él conocemos.

En dicha sección consideramos de vital importancia para nuestro estudio tratar los temas relativos al acto coactivo y al de los órganos competentes para llevarlos a cabo, haciendo patente que la autoridad administrativa impone actos de privación de la misma manera que lo hacen los órganos competentes del Poder Judicial y sin incurrir, por ello, en violación a los derechos constitucionales de los gobernados.

La parte medular de nuestro trabajo se encuentra en el tercer y último capítulo, donde asentamos cómo fueron introducidas a América las visitas domiciliarias; desglosamos cada una de las formalidades o requisitos enmarcados por el artículo 16 de la Constitución General de la República en lo tocante a dicho tema; reforzamos nuestras aserciones con los criterios sustentados al respecto por los altos tribunales judiciales de la nación y, establecemos las diferencias existentes entre la naturaleza de aquéllas y la concerniente a la figura jurídica denominada cateo.

**CAPITULO I.- CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESI --
DENCIA.-**

a) En el Derecho Romano; b) En la
Constitución de 1857; c) En la --
Constitución de 1917; d) En la Le-
gislación Civil y, e) En la Legis-
lación Fiscal.

A) CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESIDENCIA
EN EL DERECHO ROMANO.-

La noción o concepto de domicilio se determinaba por la residencia legal de cada individuo, por el pueblo donde existía la presunción de que se encontraba siempre.

El domicilio era aquel en que la persona residía de ordinario y en donde tenía sus bienes, su familia o su ocupación diaria. Algunos jurisconsultos del antiguo derecho romano definían el domicilio en estos términos: "Domicilium est in quo quis sedem laremque possuit et summum rerum suarum", lo que en español significa: "El domicilio es el lugar en que alguno reside, pone su residencia, sus dioses lares y lo principal de su casa". Por su parte, una Constitución (*) de Diocleciano y Maximiano (**) presenta la siguiente descripción del domicilio: "Ubi quis larem rerumque et fortunarum suarum summam constituit; unde non discessurus si nihil avocet; unde cum profectus est peregrinaria videtur; quod si rediit peregrinari iam destitit".

- - - -

(*) La Constitución era una disposición jurídica que emanaba del emperador. N. del A.

(**) El nombre original de Diocleciano, en latín, era Caius - Aurelius Diocles Diocletianus. Fue emperador romano, sube al poder luego que Carino muere en manos de sus propios soldados y reconocen como jefe a Diocleciano. La primera parte de su reinado abarca el período comprendido entre los años 285 y 293, durante el cual asocia el trono con Maximiano confiándole el imperio de occidente y reservando a su mando, además con preeminencia, el de-

La traducción de lo anterior nos la proporciona Floris Margadant (1), " El domicilio es el lugar donde una persona tiene el centro espacial de su existencia, del cual no se separa sin la obliga; y si está lejos del mismo parece estar en peregrinación, una peregrinación que sólo termina cuando regresa a ese lugar de origen".

No sólo para la localización de una persona es el domicilio -- una importante figura jurídica, que tiene efectos fiscales, -- procesales y consecuencias en relación con los derechos políticos, v. gr. el derecho de sufragio en materia municipal.

En los tiempos en que los pueblos se diferenciaban por razón -

- - - -

oriente. Durante este período Diocleciano organiza la descentralización administrativa y militar, reconquista una parte de los territorios de Mesopotamia y extiende su protectorado a Armenia.

La segunda parte de su reinado - 293 a 305 - comenzó con el establecimiento de la tetrarquía, nombrando para tal efecto a dos Césares; Constancio Cloro, que queda con Maximiano y a Galerio que permanece con él. En este mismo lapso, los romanos vuelven a ocupar toda la Mesopotamia, pacifican la Galia y Britania y, restablecen el orden en Africa del Norte. Diocleciano reorganizó los consejos imperiales, ordenó la redacción de los códigos gregoriano y hermojeniano y estableció una legislación de carácter conservador y humanitario. Reorganizó un sistema racional de impuestos directos, clasificando las tierras según su capacidad productiva y fijando cada quince años la cantidad a recaudar por unidad imponible. N. del A.

- - - -

- (1) Margadant S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. Décima Edición, Ed. Esfinge, S.A. México, 1981, p. 133.

de las concesiones más o menos amplias del *ius civitatis*, -- despertaba mucho interés el saber cuál era el domicilio legal de cada sujeto. Posteriormente, tal interés desapareció en -- cuanto al derecho público, no siendo así en relación al derecho privado, en el cual siempre conservó gran importancia.

En el derecho romano se diferenciaba al domicilio de la residencia, ésta era el lugar en donde la persona se encontraba, resultando así la residencia un simple hecho de permanencia, mientras que el domicilio se consideraba como el lugar donde tenía el centro de sus negocios, su principal establecimiento.

En opinión de Eugéne Petit (2), "Toda persona tiene un sólo domicilio, a excepción de los vagabundos, que no tienen ninguno; pero se tienen dos domicilios si se poseen al mismo tiempo dos establecimientos en lugares diferentes, sin que se pueda decir cuál de ellos es el principal".

En virtud del nacimiento de un sujeto se adquiría el domicilio de origen, el cual para los hijos legítimos era el del -- pater familias y para los ilegítimos el de su madre.

También había un domicilio necesario cuando era forzosa la -- residencia en determinado lugar. Caso contrario era el del --

-- -- -- --
 (2) Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional, -- S.A. México 1971, p. 158.

domicilio voluntario, que era el que la persona adquiría aplicando su libre albedrío, traspasando a alguna parte su establecimiento principal.

No sólo exigía este último un cambio de residencia, sino que además, se precisaba la intención de fijar en la nueva residencia el centro de los negocios, de lo que resultaba que tal cambio - cuestión de hecho - quedaba a la apreciación del juez.

En conclusión, para fijar un domicilio voluntario era menester que la persona se estableciera realmente en determinado lugar teniendo la intención de permanecer en él hasta que por algún motivo tuviera que abandonarlo.

El domicilio legal - necesario - era donde tenían su establecimiento principal, como en el caso de los desterrados: en el lugar de su destierro; los deportados y relegados: en donde cumplían su pena; los soldados: en el sitio de guarnición; los funcionarios públicos: en donde ejercían sus cargos, siendo vitalicios e inamovibles, con la peculiaridad de que al lado del domicilio legal se conservaba su antiguo domicilio; las mujeres casadas: en el de sus maridos; los hijos de familia o impúberes bajo potestad: en el de sus padres, salvo el caso en que se establecieran en lugar distinto con el consentimiento de éstos; los impúberes emancipados: en el lugar de la persona encargada de su educación, y, por último, los enajenados: en el de su curador.

Otro efecto importante de la determinación del domicilio se -- refiere a la competencia. El juez del domicilio de un indivi -- duo era el competente para conocer de las acciones dirigidas -- contra él.

Un efecto más lo constituía el que los acreedores de una suce -- sión podían perseguir al heredero en el último domicilio del -- testador.

Después de lo hasta aquí expuesto, podemos dejar asentado que -- el domicilio de una persona, según el derecho romano, se de -- terminaba por las siguientes causas:

- a) Por la residencia ordinaria en determinado lugar;
- b) En virtud de la localización de sus bienes;
- c) Por el sitio en que nacía; y
- d) Como consecuencia de la ubicación del centro de sus nego -- cios.

Por lo que concierne a la persona moral, el derecho romano re -- conocía igualmente sus derechos y obligaciones. Las personas -- morales no existían materialmente, tan sólo eran ficciones ju -- rídicas.

El domicilio de las personas jurídicas se determinaba en vir -- tud del establecimiento principal de los negocios, que, gene -- ralmente, se encontraba en el lugar de ubicación de los bie -- nes correspondientes.

B) CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESIDENCIA
EN LA CONSTITUCION DE 1857.-

La Carta Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1857, fue de carácter eminentemente individualista, debiéndose entender como tal la postura política que el Estado, como entidad superior, puede adoptar frente a sus gobernados en las constantes relaciones que se dan entre ambos.

El individualismo "...constituye un contenido posible de los fines del Estado, o sea que éste opta por la realización de un objetivo, que estriba precisamente en la protección y conservación de la personalidad individual, en aras de la cual - precisaría sacrificar cualquier otro interés ..." (3).

El Código Político de 1857, consideró, de conformidad al pensamiento individualista, que los derechos del hombre no sólo son el objeto de las instituciones jurídicas, sino su base -- misma; los autores se declaran partidarios del jusnaturalismo en materia de derechos del hombre, lo cual se desprende de la exposición de motivos respectiva que a la letra dice: "Persuadido el Congreso de que la sociedad, para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su criador (sic), convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe -
- - -

(3) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Breve Valoración Filosófica de las Constituciones de 1857 y 1917", Conferencia dada el 8 de marzo de 1957, en los Cursos de Invierno, Revista de la Facultad de Derecho de México. T. VII. UNAM., México.- 1957, p. 307.

engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndose a cubierto de todo ataque arbitrario. La acta (sic) de derechos que va al frente de la Constitución es un homenaje tributado en vuestro nombre por vuestros legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres, expeditas, todas las facultades que del Ser Supremo recibísteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar" (4).

Una vez efectuada la anterior panorámica histórica-política de la Constitución de 1857, es menester tratar ahora los conceptos jurídicos constituidos en garantías individuales y que se relacionan estrechamente con el objeto a estudio en el presente capítulo.

Por lo que toca al concepto de residencia, constituida ésta por el hecho de una estancia temporal en determinado sitio, mencionaremos lo establecido en el artículo 11, del ordenamiento in comento y que a la letra dice: "Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad

--- --

(4) Código de la Reforma. Ordenado y anotado por Francisco Pascual García, Primera edición, Herrero Hermanos Editores, México, 1903, p. 19.

dad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El -
ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades -
de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de
responsabilidad criminal o civil" (5).

Tal libertad de locomoción es natural a todos los hombres y --
sólo se ve restringida cuando se afectan derechos de terceros.
Así las obligaciones que deben acatarse pueden ser morales, ca-
rentes de coacción legal, o jurídicas, que serán exigibles de-
cualquier manera por la autoridad pública y que se convierten-
en el límite impuesto a la traslación de los individuos.

El precitado artículo, en nuestra opinión, es el único que ---
guarda relación con la noción de residencia, así que pasemos -
ahora a mencionar los preceptos constitucionales que se refie-
ren de alguna manera al domicilio.

El artículo 16 de nuestra anterior Constitución establecía: -
"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, -
papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito --
de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal-
del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda per-
sona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, po --

- - - -

(5) Idem, pp. 90-91.

niéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata" (6).

Contempla este artículo cuatro inviolabilidades fundamentales, a saber: la personal, la familiar, la domiciliar y la real. -- Tales son inviolables aún para las autoridades.

La entrada al domicilio y su cateo o registro son funciones -- únicamente de las autoridades judiciales y de aquellas que -- ejercen actividades de policía judicial.

Por su lado el artículo 26 (*), consagraba: "En tiempo de paz, ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje (**) ni otro - servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra sólo podrá hacerlo en los términos -- que establezca la ley" (7).

La primera parte de este artículo respeta plenamente la autoridad que tiene una persona con relación a su domicilio, caso -- contrario es el mencionado en su parte final, ya que la inviolabilidad del domicilio sufre una excepción por motivos del -- estado de guerra. Tal suspensión de garantías deberá decretar-

- - -

(6) *Ibidem*, pp. 99, 100 y 102.

(*) Actualmente su texto conforma el último párrafo del artículo 16 Constitucional. N. del A.

(**) *Bagaje*: pertrechos y otros efectos indispensables para el combate, la alimentación y el descanso, que transportan -- las tropas para su uso inmediato. Bestia que proporciona -- ban los pueblos para conducir dichos pertrechos. N. del A.

(7) *Ibidem*.

se sólomente por el Presidente de la República Mexicana de -- acuerdo con el Consejo de Ministros y contando con la aproba -- ción del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuan -- do éste se encuentre en receso; la resolución tomada tendrá -- una vigencia temporal limitada y será aplicable a los indivi -- duos de manera general.

El comentario efectuado abarca las disposiciones contenidas en el artículo 29, del ordenamiento supremo que hemos venido tra -- tando.

De esta manera se agota el estudio sobre las garantías indivi -- duales relacionadas a los temas concernientes a este capítulo.

C) CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESIDENCIA EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Nuestra Constitución de 1917, ya no hace figurar a los dere -- chos del hombre como el contenido exclusivo de los fines esta -- tales - tal y como se establecía en su predecesora-sino que -- considera que el pueblo constituido políticamente en Estado -- es el único depositario del poder soberano.

Según palabras del maestro Burgoa: "Nuestra actual Ley Funda -- mental se inclina hacia la teoría rousseauiana, que asevera -- que las garantías de que pueden gozar los individuos frente al poder público son otorgadas a éstos por la propia sociedad, -- única titular de la soberanía, en virtud de la renuncia hecha -- por sus miembros al formarla acerca de sus prerrogativas, las-

cuales son posteriormente restituídas al sujeto, pero no como una necesidad derivada de una imprescindible obligatoriedad, sino como una gracia o concesión" (8). Es así como Rousseau - considera que la voluntad de la nación es el elemento superior y en el cual se fundamenta la soberanía. Sobre ésta ningún poder existe y todos le deben sumisión.

Los Constituyentes de 1917, no dan una razón expresa de los motivos que les llevaron a cambiar el espíritu de la Constitución de 1857, en lo tocante a las garantías individuales. Al respecto el Licenciado Burgoa apunta: "...existe una razón de lógica fundamental, a saber, la consistente en que, al introducirse garantías de carácter social (*), al no ser ya el individuo el objeto de protección preferente de las instituciones sociales, al darle al Estado intervención en la vida social, la declaración individualista resultaba incongruente -- con el contenido del articulado Constitucional" (9).

En lo concerniente a las nociones de residencia y de domicilio inmersas en las garantías individuales de la Constitución de 1917, podemos remitirnos a los comentarios efectuados con-

- - - -

(8) Op. cit. p. 310.

(*) Materias laboral y agraria. N. del A.

(9) Idem. p. 311.

relación a los preceptos normativos que les trataban en la -- Constitución de 1857, ya que éstos pasan a nuestra actual Carta Fundamental sin modificación alguna. Caso especial y excepcional es el constituido por las reformas hechas al artículo 16, así como la adición de un segundo párrafo que establece -- por vez primera la capacidad de la autoridad administrativa -- para realizar visitas domiciliarias. Por ser tal hecho de primordial importancia para el presente estudio, le dedicaremos -- los siguientes párrafos.

Don Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó la reunión del Congreso Constituyente -- en el año de 1916, teniendo como propósitos reformar algunos -- de los preceptos normativos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, así como la -- creación de aquellas leyes que el clamor popular exigía en virtud de la situación política-social en que se encontraba la patria por aquellos tiempos y que eran necesarias para restau -- rar la paz nacional, satisfaciendo de esta manera el carácter-dinámico del Derecho.

El proyecto de reformas al artículo 16 Constitucional presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al -- Congreso de la Unión establecía, en su tercer párrafo (*), lo siguiente:

(*) Haremos referencia únicamente a la materia que interesa al presente estudio. N. del A.

"En toda orden de cateo se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose en el acto de concluir ésta, -- un acta circunstancial, en presencia de los testigos que intervinieren en ella y que serán cuando menos dos personas honorables. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles, para -- comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales" (10).

En relación a lo anterior el ciudadano Enrique Recio, Diputado Propietario del Estado de Yucatán, expresa que en el proyecto de reformas no se establece de manera exacta la inviolabilidad del domicilio y la prohibición a la autoridad administrativa de practicar cateos. Por lo que toca a la innovación referente a que la autoridad administrativa puede practicar visitas domiciliarias de carácter fiscal, considera que resulta -- lógica y necesaria dada la importancia de la institución del -- timbre que produce grandes rendimientos a la nación (11).

-- --

(10) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Periódico Unico, Querétaro, 23 de diciembre de 1916, 21a. Sesión Ordinaria, T.I, número 34. Imprenta de la Secretaría de -- Gobernación, México, 1917, p. 624.

(11) Idem. p. 625.

Por su parte la Comisión encargada de las reformas al artículo 16 Constitucional presentó al Congreso de la Unión el siguiente proyecto que en su tercer párrafo expresaba: "El domicilio de las personas no podrá ser allanado sino por orden de cateo, dictada por la autoridad judicial, en la cual se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, la persona o personas que hayan de aprehenderse, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, que se practicará ante dos testigos propuestos por el dueño del lugar cateado, levantándose acta circunstanciada. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales" (12).

Podrá notarse que entre los párrafos transcritos y correspondientes ambos al artículo 16 Constitucional existen diferencias, a saber: el proyecto elaborado por Carranza se refiere simple y llanamente a los cateos en general; el proyecto de la Comisión de Constitución hace referencia al allanamiento del

- - - - -

(12) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Periódico Unico, Querétaro, 20 de diciembre de 1916, 18a. Sesión Ordinaria, T.I, número 31. Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México, 1917. p. 560.

domicilio de los individuos, sólo en virtud de una orden de cateo dictada por la autoridad judicial.

En cuanto a los testigos que deberán firmar el acta levantada con motivo de la diligencia, es el segundo proyecto mencionado, quien otorga la facultad a los propietarios del lugar cateado, de nombrarlos.

La primera Comisión de Constitución sobre el artículo 16, integrada por los ciudadanos General Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, todos Diputados Propietarios por los Estados de Michoacán, Veracruz, Sonora, Yucatán y Guanajuato, respectivamente, presenta al -- Congreso Constituyente el día 27 de diciembre de 1916, las con sideraciones que a continuación se apuntan: "...nos parece -- oportuno reconocer terminantemente la inviolabilidad del domicilio, dejando a salvo el derecho de la autoridad judicial para practicar cateos, mediante los requisitos que la propia asam blea ha aceptado como necesarios, para librar así a los particulares de los abusos que suelen cometerse en la práctica de tales diligencias. Por tanto, proponemos a esta honorable asam blea se sirva aprobar el artículo 16, en los términos siguientes: El domicilio es inviolable; no podrá ser registrado sino por orden de la autoridad judicial, expedida por escrito, en la cual se expresarán el lugar que ha de inspeccionarse, la -- persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos --- que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligen -

cia, que se practicará ante dos testigos propuestos por el -- dueño del lugar cateado, o en su ausencia o renuencia, por la autoridad que practique la diligencia, de la cual se levantará acta circunstanciada". Lo anterior corresponde al segundo párrafo del artículo que venimos tratando, pasemos ahora a mencionar lo que decía el tercer párrafo. "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y -- de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhi-bición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales" (13).

En esta ocasión el dictamen elaborado por la Comisión Constituyente agrega, en lo tocante a la designación de los testigos-participantes en el cateo, que de no ser nombrados por el dueño del lugar cateado, sea por causa de ausencia o renuncia, deberá nombrarlos la autoridad que efectúe la diligencia.

Por otra parte, se sigue insistiendo para que en el texto constitucional se señale la inviolabilidad del domicilio. Respecto a éste, los Constituyentes se preguntaban qué alcance debía tener tal concepto, si el despacho u oficina de cierta persona se consideraría como su domicilio. A guisa de respuesta el C.-Enrique Colunga manifestó que "...en el sentido jurídico, do-
- - - -

(13) Op. cit. número 37, p. 696.

micilio tiene varias acepciones y se entiende generalmente -- el lugar donde una persona tiene el principal asiento de sus negocios, donde reside habitualmente. Despacho, en este sentido, no forma parte del domicilio pero en el lenguaje económico, se entiende por domicilio la morada". "Lo que debe -- guardarse es sólo la inviolabilidad del hogar, de la morada de las personas..." (14). Lo expresado por el C. Diputado Proprietario por el Estado de Guanajuato resulta equívoco dada la confusión de conceptos, ya que por una parte afirma que -- deberá considerarse como domicilio de una persona aquel lugar en donde se halle el principal asiento de sus negocios y por otra apunta que el despacho u oficina de un individuo no debe entenderse como su domicilio, que éste se constituye únicamente por la casa habitación, olvidando todo lo preceptuado por el Código Civil acerca de la noción legal de domicilio.

En cuanto a las disposiciones del precepto Constitucional referentes a las visitas domiciliarias practicadas por la autoridad administrativa, el Constituyente Refugio M. Mercado, Diputado Proprietario por el Estado de Jalisco, externó su opinión advirtiendo al H. Congreso Constituyente que a la mencionada autoridad no se le exigía ninguna formalidad en la --

- - - -
 (14) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Periódico Unico, Querétaro, 2 de enero de 1917, 27a. Sesión Ordinaria, T. II, número 40. Imprenta de la Cámara de -- Diputados, México, 1917, pp. 19-20.

práctica de diligencias domiciliarias por lo que resultaba -- necesario imponer restricciones como en el caso de los cateos (15).

En virtud de que no se había logrado llegar a un acuerdo en lo relativo a las enmiendas al artículo 16 Constitucional decidió la Comisión Redactora citar a todos los abogados que -- figuraban en la Cámara, por tratarse de un punto técnico, para conocer sus opiniones, recoger las ideas generales en que todos coincidieran y darles forma en el nuevo artículo. Llegando a la siguiente resolución: "...que los testigos que pre -- sencien los cateos sean propuestos por el dueño del lugar cateado; y que, las autoridades administrativas, al practicar -- visitas domiciliarias, deben sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias ..." (16).

El precepto normativo a estudio quedó redactado de la manera siguiente: (*).

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio,

-- -- --

(15) Op. cit., pp. 23-24.

(16) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Periódico Unico, Querétaro, 11 de enero de 1917, 38a. Sesión-Ordinaria, t. II, número 51, Imprenta de la Cámara de -- Diputados, México, 1917, p. 226.

(*) Se transcribe incompleto en aquella parte que no es de -- interés vital para el presente trabajo. N. del A.

papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..." "En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, en el acto de concluirla, un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia". (Parte final del primer párrafo).

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" (17).

La anterior redacción del artículo 16 Constitucional se aprobó por mayoría de votos, 147 contra 12, el día 13 de enero de 1917, manteniéndose sin alteración hasta que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fe-

- - - -

(17) Idem.

cha 3 de febrero de 1983, se le adicionan los siguientes párrafos:

" La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley".

"En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

El contenido del primer párrafo transcrito había venido conformando el artículo 25, y el del segundo se encontraba en el artículo 26, ambos Constitucionales.

Pasemos ahora a referir cómo considera la legislación civil al concepto de domicilio y qué efectos le atribuye.

D) CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESIDENCIA EN LA LEGISLACION CIVIL.-

La palabra domicilio deriva del griego domus-casa y del latín-domicilium. Al respecto Calixto Valverde opina: "Puede tener dos acepciones; la primera, la casa o lugar en que se habita y la segunda, la residencia de una persona. Ambas acepciones se complementan, aunque la última sea la más exacta. La primera, es el hecho que da lugar a la fijación del domicilio en su

concepto legal y de aquí que sea inexacta la opinión de algunos autores que le confunden con la habitación; el domicilio supone la casa en donde uno reside; pero este hecho no puede ser de tanta importancia, que absorba su concepto jurídico" - (18).

Las personas físicas tienen los siguientes atributos: I) Capacidad; II) Estado Civil; III) Patrimonio; IV) Nombre; V) -- Domicilio y; VI) Nacionalidad.

Tales atributos son constantes y necesarios en los entes humanos.

El domicilio se define como el lugar en que una persona reside habitualmente con el propósito de radicarse en él. De lo anterior surgen dos elementos: 1o.) La residencia habitual, -- que constituye un dato objetivo susceptible de prueba directa y; 2o.) Propósito de establecerse en determinado lugar, -- que configura el dato subjetivo que es posible comprobar mediante presunciones.

Nuestro derecho estima que además del dato objetivo debe existir el propósito de residir en un lugar cierto y determinado, para que éste se considere como la residencia habitual y pueda servir para la determinación de las numerosas consecuencias --

(18) Valverde Valverde, Calixto. Tratado de Derecho Civil Español, Cuarta edición, t. I. Parte General, Valladolid, 1935, p. 537.

cias jurídicas que se derivan del domicilio. El artículo 29- del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y- para toda la República en Materia Federal (*), establece: "El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con- propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar -- en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta- de uno y otro, el lugar donde se halle".

Según el concepto normativo citado, toda persona debe tener - domicilio y si llegaran a faltar los elementos esenciales, -- objetivo y subjetivo, la Ley considera que el domicilio será- el lugar donde radique el principal centro de sus negocios; - si tampoco se puede determinar éste, el domicilio será enton- ces el lugar donde se encuentre.

En relación a la primera parte del artículo 29, que nos ocupa, se establece en la norma jurídica que le sigue en orden lo si- guiente: "Se presume el propósito de establecerse en un lu -- gar, cuando se reside por más de seis meses en él".

Es así como la propia Ley subsana lo que podríamos considerar, en caso de que no existiera el precepto normativo aclaratorio, una laguna legislativa.

- Generalidades del domicilio.

A) Toda persona debe tener un domicilio; B) Las personas -- sólo pueden tener un domicilio; C) Únicamente las personas --

(*) En adelante nos referiremos a él únicamente como el Código Civil. N. del A.

pueden tener domicilio y; D) El domicilio es transferible por herencia.

- Diversos tipos de domicilio.

I.- Domicilio de origen: Se constituye por el lugar en donde nace una persona. De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el lugar de nacimiento de una persona, determina su nacionalidad.

II.- Domicilio Legal: Se establece para determinados individuos, como los menores, los enajenados, los militares, los funcionarios públicos, etc. En estos casos no es necesario que exista la residencia habitual o el principal asiento de los negocios, pues el Derecho, por distintas razones determina de manera imperativa el domicilio.

III.- Domicilio Convencional: "Es el que se tiene derecho de designar para el cumplimiento de determinadas obligaciones", según lo establecido en el artículo 34 del Código Civil.

Este tipo de domicilio es de gran relevancia en el cumplimiento de las obligaciones ya que el artículo 2082 del ordenamiento precitado, señala que el pago se hará preferentemente en el lugar convenido y a falta de estipulación en ese sentido, en el domicilio del deudor. Además de que se reputará como juez competente al del lugar que el deudor hubiere señalado para ser

requerido judicialmente para el cumplimiento de cierta obligación. Dicha competencia se extiende para los casos de rescisión o nulidad del contrato respectivo.

IV. Domicilio Real: Se establece partiendo de lo preceptuado en el artículo 29, ya mencionado.

- Efectos del Domicilio. En este punto nos avocaremos a mencionar las opiniones del maestro Rojina Villegas (19).

Las consecuencias Jurídicas del domicilio se pueden englobar de la siguiente manera:

la. "Determina el lugar para recibir comunicaciones, interpellaciones, y notificaciones en general. De acuerdo con el artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles, deben hacerse las notificaciones personales en el domicilio de los litigantes, agregando el 117, que si se tratare de la notificación de la demanda, el notificador debe cerciorarse de que el demandado vive en el lugar señalado, asentando razón de este hecho. Para las interpellaciones, o sea, los actos por virtud de los cuales el acreedor intima al deudor para que pague, también rige el domicilio de este último como lugar en donde deberá practicarse la diligencia".

- - - -

(19) Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, T.- I. Ed. Porrúa, S.A., México 1982, pp. 187-193.

2a. Por el domicilio se establece el lugar del cumplimiento -- de las obligaciones de conformidad con el artículo 2982 del -- Código Civil.

3a. En virtud del domicilio se precisa la competencia judi -- cial. El artículo 156 del Código de Procedimientos Civiles -- para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Re -- pública en Materia Federal (*), establece: "Es juez competen -- te; IV. El del domicilio del demandado, si se trata del ejer -- cicio de una acción sobre bienes muebles, o de acciones per -- sonales o del estado civil.

Cuando sean varios los demandados si tuvieran diversos domi -- cilios, será competente el juez del domicilio que escoja el -- actor; V. En los juicios hereditarios, el juez en cuya com -- prensión haya tenido su último domicilio el autor de la he -- rencia; a falta de este domicilio, lo será el de la ubicación -- de los bienes raíces que forman la herencia, y si estuvieren -- en varios distritos, el juez de cualquiera de ellos a preven -- ción, y a falta de domicilio y bienes raíces, el del lugar -- del fallecimiento del autor de la herencia. Lo mismo se obser -- vará en casos de ausencia; VII. En los concursos de acreedo -- res el juez del domicilio del deudor; VIII. En los actos de -- jurisdicción voluntaria el del domicilio del que promueve, --

- - - -

(*) En lo subsecuente nos referiremos a él como el Código Pro -- cesal. N. del A.

pero si se tratare de bienes raíces, lo será el del lugar en que estén ubicados; IX. En los negocios relativos a la tutela de los menores e incapacitados, el juez de la residencia de éstos, para la designación de tutor y en los demás casos el del domicilio de éste; X. En los negocios relativos a suplir el consentimiento de quien ejerce la patria potestad, o impedimentos para contraer matrimonio, el del lugar en donde se hayan presentado los pretendientes; XI. Para decidir las diferencias conyugales y los juicios de nulidad de matrimonio, lo es el del domicilio conyugal; XII. En los juicios de divorcio, el tribunal del domicilio conyugal y en caso de abandono de hogar, el del domicilio del cónyuge abandonado".

La fracción I, del artículo in comento, permite que sea competente el juez del lugar elegido por el deudor para ser requerido judicialmente de pago. Por su parte la fracción II, del mismo precepto dice: "Es juez competente; el del lugar señalado en el contrato para el cumplimiento de la obligación, tanto en este caso como en el anterior, surte el fuero, no sólo para la ejecución o cumplimiento del contrato, sino para rescisión o nulidad".

La fracción siguiente determina la competencia del juez, tratándose de acciones reales sobre bienes inmuebles, atendiendo a la ubicación de la cosa. En los casos establecidos por las fracciones I y II, podemos decir que se constituye un domicilio convencional para efectos procesales.

4a. Por el domicilio se precisa el sitio en que deberán ejecutarse determinadas acciones relativas al estado civil.

5a. En los juicios universales de quiebra, concurso o herencia se toma como base, para determinar el lugar en que una persona debe ejercitar la acción de su derecho, el domicilio del quebrado o concursado y el último del autor de la herencia, con las excepciones que para este último caso establece el artículo 156, en su fracción VI del Código Procesal.

Toca ahora mencionar los atributos de las personas morales o jurídicas, que son: I) Capacidad; II) Patrimonio; III) Denominación o razón social; IV) Domicilio y; V) Nacionalidad.

Existe una notoria correspondencia entre los atributos de la persona física y los de la persona jurídica. La única salvedad estriba en lo concerniente al estado civil que es propio de las personas físicas.

El domicilio de las personas jurídicas o morales se determina en el artículo 33 del Código Civil, de la manera que sigue:

"Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración. Las que tengan su administración fuera del Distrito o de los Territorios Federales, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de las mencionadas circunscripciones, se considerarán domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a estos actos --

se refiera. Las sucursales que operen en lugares distintos -- de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas -- por las mismas sucursales".

Para el supuesto de actos jurídicos llevados a cabo en la circunscripción territorial de cierto Estado de la Federación, -- se considerará como domicilio de la persona moral, el lugar -- de ejecución de tales actos si en él tuviere administración.

- Diferencias entre Domicilio y Residencia. Se entiende por -- ésta la estancia temporal de una persona en determinado lugar, sin el propósito o la intención de radicarse en él. El concepto de residencia puede tener efectos jurídicos en un momento -- dado, sirviendo, por ejemplo, para realizar notificaciones e -- interpelaciones o para levantar el acta del registro civil correspondiente en virtud del fallecimiento de una persona.

En tanto que el domicilio, como ya quedó apuntado, es el nú -- cleo al cual se dirigen los mayores efectos jurídicos.

Mientras que el domicilio es permanente, la residencia es temporal; el primero, en algunos casos, se impone por ley a determinadas personas, lo que no sucede entratándose de la residencia.

El domicilio es la morada habitual, por lo que necesariamente debe existir la intención de permanecer en determinado sitio.--

En relación a esto, cabe repetir que la palabra domicilio tiene relación con la expresión griega *domus-morada*.

El jurista español Calixto Valverde señala que: "La vecindad y el domicilio, son instituciones parecidas. La palabra vecindad, supone haber adquirido el domicilio. Tanto una como otro, suponen una residencia de tiempo, es decir, que no sea efímera y casual y la verdad es que fundamentalmente, en nada se diferencian, pues reconoce una común fuente de origen, que es la residencia; siendo la vecindad una continuación del domicilio, su distinción se reduce a una cuestión de forma" (20).

Lo anterior se encuentra en relación a cuando la Ley alude al domicilio como la casa habitación de una persona, implícitamente se refiere a la población en donde se encuentra ubicada la morada en que vive o reside.

E) CONCEPTO DE DOMICILIO Y DE RESIDENCIA EN LA LEGISLACION FISCAL.-

Para el derecho tributario el domicilio es uno de los elementos más importantes del sujeto pasivo de la relación jurídica formada entre el Estado y las personas obligadas a contribuir para los gastos públicos, por las siguientes razones: la. El

- - - -

(20) Valverde Valverde, Calixto. op. cit. p. 366.

domicilio de una persona sirve para fundamentar el derecho de -- un país, para gravar la totalidad de la renta o del capital, -- cualquiera que sea la procedencia territorial del sujeto; 2a. -- En los regímenes federales sirve para determinar qué autoridad- estatal o municipal tiene derecho a gravar; 3a. Es necesario -- para precisar ante qué oficina el sujeto debe cumplir con las -- obligaciones tributarias; 4a. Para fijar cuál es la oficina que puede intervenir en los casos de determinación, percepción y co -- bro de los créditos fiscales y para el cumplimiento de las obli -- gaciones secundarias que corresponden al Estado como son los -- procedimientos inherentes a los recursos de queja y de revisión y; 5a. Para establecer el lugar en que deben dirigirse al suje -- to las notificaciones, requerimientos de pago y demás diligen -- cias que la ley ordena que se practiquen en el domicilio del -- contribuyente.

Es el artículo 10, del Código Fiscal de la Federación, quien -- establece lo que debemos considerar como domicilio fiscal, de -- la siguiente manera:

" I.- Tratándose de personas físicas:

- a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que -- se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso an -- terior y presten servicios personales independientes, el local -- que utilicen como base fija para el desempeño de sus activida --

des.

c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal sus actividades.

II. En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen".

Del contenido que guarda el precepto normativo citado, podemos establecer las generalidades que continúan: Cuando los impuestos graven la actividad total de un contribuyente, se considera como su domicilio el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios; cuando los impuestos graven de terminada actividad o conducta se considerará, como domicilio del contribuyente, el local en donde ellas se realicen y; para efectos fiscales se puede establecer un domicilio convencional.

Cabe hacer notar que mientras la legislación civil considera para determinar el domicilio el lugar en que una persona realiza determinada actividad o en donde decide establecerse para

vivir, la legislación fiscal lo hace tomando en cuenta el local en donde las actividades de una persona se efectúan. Siguiendo el mismo orden observado en relación a los incisos ya apuntados, toca ahora ocuparnos del tema concerniente a la noción de residencia. Con tal fin citaremos lo preceptuado en el artículo 9o. del ordenamiento legal que nos ocupa.

" Se consideran residentes en territorio nacional;

I. A las siguientes personas físicas:

a) Las que hayan establecido su casa habitación en México, salvo que en el año de calendario permanezcan en otro país por más de 183 días naturales consecutivos o no y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país.

b) Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando por el carácter de sus funciones permanezcan en el extranjero por un plazo mayor al señalado en el inciso a) de esta fracción.

II. A las personas morales que hayan establecido en México la administración principal del negocio.

Salvo prueba en contrario, se presume que las personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana, son residentes en territorio nacional".

En cuanto a la presunción legal que se establece para conside -

rar a las personas residentes en el país, tanto en la ley civil como en la ley fiscal, podemos decir que ésta cae más dentro del casuismo en virtud de que hay que determinar con precisión el tiempo que se estuvo fuera del país y comprobar que se obtuvo en otra patria la obligación contributiva.

Para concluir el presente capítulo no se debe evitar mencionar la trascendencia de los conceptos jurídicos elaborados por los juristas romanos. Basta nada más recordar lo hasta aquí expuesto para reconocer que las instituciones del Derecho Romano que hemos venido tratando, han pasado de manera casi íntegra a formar parte de nuestra legislación durante todas sus épocas.

CAPITULO II.- DERECHO ADMINISTRATIVO EN GENERAL.-

a) Concepto de Derecho Administrativo; b) El Acto Administrativo: --
I.- Elementos del Acto Administrativo; II.- Efectos del Acto Administrativo; III.- Diferentes Actos Administrativos; IV.- Actos Coactivos y, V.- Organos Competentes para llevar a cabo Actos Coactivos Administrativos.

a) Concepto de Derecho Administrativo.-

En el pasado se presentaba al Derecho Administrativo como la disciplina que estudiaba con carácter exclusivo las relaciones jurídicas que la actividad de la administración pública establecía con los terceros, omitiendo considerar al sujeto y la organización que éste representa, no tenía en cuenta que sin organización no había actividad creadora de relaciones jurídicas.

Hoy esa errónea concepción ha sido superada destacándose la organización como elemento esencial de la administración pública y la actividad que ésta desarrolla como consecuencia necesaria de la función que debe realizar, pues sin organización no hay administración pública y ésta sin aquélla no puede crear relaciones jurídicas.

El Derecho Administrativo tiene por objetos la actividad administrativa pública instituída para un sujeto que ninguna identidad tiene con las actividades de los particulares, así como la administración de bienes o actividades que corresponden y se imputan al Estado, sea en forma inmediata o mediata. La ciencia jurídica moderna ha establecido una característica de todos los entes jurídicos demostrando que, además de crear normas de relación con sujetos, deben también crear otras reglas que establecen su existencia como sujetos jurídicos; estas normas también desarrollan actividades internas del sujeto para manifestar y ejecutar las normas que lo relacionan con terceros y extraños.

Si una definición conceptual pretende aprehender en forma -- certera lo que es la esencia de una disciplina jurídica, -- deberá destacar en forma excluyente el objeto esencial de -- toda su normativa y precisar cuál es el sujeto único a quien se le imputa, también el concepto de Derecho Administrativo puede formarse partiendo de dos puntos de vista diferentes -- entre sí; uno: amplio y genérico, otro: restringido y for -- mal.

Miguel Acosta Romero tratando de conceptualizar a tal dere -- cho en un sentido amplio, dice: "... es el conjunto de nor -- mas de derecho que regulan la organización, estructura y -- actividad de la parte del Estado, que se identifica con la -- administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones -- con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y -- con los particulares". Y en un sentido formal: "... el De -- recho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho -- Público que regula el Poder Ejecutivo, administración públi -- ca y su actividad". (2f)

Por su parte Enrique Silva Cimma da el siguiente concepto: "... Derecho Administrativo es aquél que tiene por objeto -- la creación, organización, funcionamiento y supresión de -- los servicios públicos, la regulación de la actividad jurí -- dica de la administración del Estado y la determinación de -- (2f) Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p.p. 9-10.

las atribuciones y deberes de éste para con sus habitantes".
(22).

Otros autores prefieren definir al Derecho Administrativo - como el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones del Estado con los particulares; pero se constituyen en mayoría los que opinan que el conjunto de preceptos-normativos que regulan la actividad del Estado dirigida hacia el cumplimiento de sus objetivos, metas o fines, conforman este derecho.

El maestro Gabino Fraga opina que al Derecho Administrativo no puede definírsele tomando en cuenta exclusivamente los - aspectos formales o materiales de la administración, sino - que, por el contrario, ambos tópicos deben amalgamarse y -- constituirse en uno solo, de tal manera que el concepto con tenga el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y las normas que regulan la actividad de éste y - que se ejecuta en forma de función administrativa. (23)

El mismo autor manifiesta que el Derecho Administrativo regulará: La estructura y organización del poder encargado -- normalmente de realizar la función administrativa; los me -
_ _ _
dios patrimoniales y financieros que la administración re -

(22) Derecho Administrativo, 3a. edición, Editorial Jurídica de Chile, 1968, p.30. Citado por Miguel Acosta Romero, op.cit., p. 10.

(23) Derecho Administrativo, 22a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p.92.

quiere para su sostenimiento y para asegurar la regularidad de su actuación; el ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función -- administrativa y; la situación de los particulares respecto a la administración. (24)

En virtud de que existen en la actualidad una gran diversidad de teorías que pretenden conceptualizar al Derecho Administrativo sin llegar a la unificación de criterios, no se puede tomar un concepto como válidamente definitivo.

b) El Acto Administrativo.-

El acto administrativo es una especie del género acto jurídico consistente en la manifestación externa de voluntad - que tiene como fin la producción de consecuencias de derecho, diferenciándose del hecho jurídico que pueda realizarse por la naturaleza o por el hombre sin perseguir dichas consecuencias.

En opinión del maestro Acosta Romero "... el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (25).

(24) Op. cit., p. 93.

(25) Op. cit., p.p. 376-377.

El mismo autor nos proporciona la explicación del concepto, desglosándolo de la siguiente manera:

"1.- El acto administrativo supone la existencia de una -- decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que poste -- riormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral..." ;

"2.- Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso si -- guiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente ;

3.- La decisión y la voluntad son del órgano administrati -- vo competente que actúa a través de su titular y precisa -- mente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en derecho ;

4.- Como acto jurídico ... () ... puede crear, modificar, -- transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u -- obligaciones..."

"5.- Es generalmente ejecutivo". Lo que significa que --- posee, el acto administrativo, la posibilidad de realiza -- ción fáctica coactiva en el supuesto de que el sujeto pasivo se resista a su cumplimiento, además que tal ejecución -- la realiza la administración pública por si misma, esto es, sin el auxilio del poder Judicial.

"6.- Persigue el interés general". (26) .Es indiscutible que

(26) Idem, p.p. 377-379

la actividad de la administración pública, únicamente debe buscar el interés de la colectividad.

I) Elementos del Acto Administrativo.-

El acto administrativo se conforma de los siguientes elementos: - El Sujeto;

- La voluntad;
- El objeto;
- El motivo;
- El fin; y
- La forma.

El Órgano de la Administración Pública que goza de facultad legal para realizar el acto administrativo, conforma el elemento sujeto.

Tal facultad legal refiérese a la competencia, la cual debe constar de manera expresa en la ley para poder existir y -- que además debe justificarse en cada caso.

En cuanto a la competencia se refiere, podemos afirmar que se tiene que considerar que el elemento previo a la misma -- es un sujeto portador o titular de ella, sin la existencia de éste no puede existir aquélla, lo cual no significa que -- son dos elementos idénticos. Es grave error identificar capacidad con competencia, ya que la primera es un elemento -- del sujeto de derecho público como el Estado y los Municipios, mientras que la segunda es atributo de ciertos órganos de un ente público y excepcionalmente de éste cuando -- carece de órganos con competencia.

La competencia de un órgano comprueba su proveniencia de una norma jurídica y no de la existencia de un sujeto y su ejercicio es obligatorio ya que "...no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque...{ }... no es un bien que esté dentro del comercio -- que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosa -- mente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público". (27)

El titular de cierto órgano no puede delegar ni disponer de la competencia mientras la ley no se lo permita expresamente.

La voluntad que forma el acto administrativo debe manifestarse de una manera libre, sin que esté viciada por error, dolo o violencia.

En todo acto jurídico el contenido expresa el objeto de la relación que aquél crea o establece, por eso se dice que es el efecto práctico a que tiende el acto que se ha formado.

El objeto del acto debe presentar las siguientes cualidades: Ser determinado o determinable, posible y lícito. La ilicitud, la indefinición o la confusión son negación de la legalidad, la certeza y la seguridad que implícitamente con tiene toda norma jurídica, afirmándose lo mismo respecto a contenidos jurídicamente imposibles por inexistentes o por absurdos.

(27) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 268.

La licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con -- estas tres categorías: "Que no contraría ni perturbe el -- servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; -- que no sea incongruente con la función administrativa". -- (28).

El objeto del acto es una consecuencia lógica del debido - proceso administrativo traducido en función de aplicar los motivos de hecho y de derecho que contiene la norma jurídica aplicable. Todo error, omisión o violación en este proceso se refleja en el contenido, por ello, los vicios que presente, producirán la nulidad del acto.

En el objeto se distinguen, también, los elementos jurídicos esenciales o necesarios, los implícitos y los incidentales. El elemento esencial de un acto se justifica por la necesidad que él tiene para ser calificado como tal y responder a su tipicidad, por ejemplo: la expropiación significa la calificación de utilidad pública.

Los elementos implícitos son aquellos de existencia lógica ante la presencia de los denominados necesarios; se les -- considera existentes aunque no consten de manera expresa, -- verbigracia; la realización perfecta de una obligación.

El contenido facultativo o incidental está formado por disposiciones complementarias que se añaden al objeto pero no

(28) Fernández de Velasco. El acto administrativo, p.193.- Citado por Gabino Fraga, op. cit., p. 270.

son esenciales ni necesarias, tales como la condición y el término.

El motivo o causa del acto administrativo "...es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa". (29)

Al motivo se le ha identificado con la causa del acto jurídico privado, omitiéndose que el acto administrativo es el producto de un proceso proveniente de un mandato legal, jamás de la voluntad e intención de un sujeto particular designado funcionario, servidor público o representante de la autoridad.

Para esclarecer el problema del motivo en el acto administrativo debe mencionarse el principio que rige la actividad administrativa: la juridicidad y la legalidad; pues no existe dicha actividad si no se cuenta con una norma autorizativa-general o particular proveniente de la Constitución o de una ley ordinaria que autoricen el desarrollo del proceso creador de los órganos de la administración pública.

El principio de legalidad confirma que la causa primaria y esencial de todo acto administrativo se halla en la norma jurídica. Será inexistente el acto administrativo que tenga por motivo la voluntad de un agente, por más jerarquía que ocupe.

(29) Fraga, Gabino. Op.cit., p. 270.

Dicha causa primaria proviene de una norma jurídica, desplegándose paulatinamente en diversas causas secundarias hasta convertirse en un acto administrativo particular.

La legitimidad del acto no se reduce a un automático cumplimiento de la norma jurídica, menos aún de la competencia del órgano, sino a la aplicación práctica de la ley respectiva y la exactitud y apreciación razonable de los hechos condicionantes como causa del acto administrativo; lo que se denomina motivación. (*).

"Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha señalado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos -- parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general;
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley;
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto;
- d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto". (30).

(*) "...la motivación... ()...viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable". Fraga, Gabino. Op. cit., p. 270.

(30) Jéze, Gaston. Les principes généraux du Droit Administratif. Théorie générale des contrats de l'Administration. Rev. de Der. Publ. et de la Science Politique, T. III, p. 220. citado por Gabino Fraga, op. cit., p. 270.

La finalidad o fin es un elemento que proviene de la juridicidad pero se determina a través de la legalidad y de la -- ubicación que el acto tiene dentro del proceso administrativo; es inherente al mismo por ser acto jurídico y como tal responde siempre a un fin; la proposición lógica jurídica -- "para qué" ubica el contenido teleológico del acto jurídico y, por ende, del acto administrativo.

Cuando se manifiesta que aquél responde a un fin público, -- refiérase a un valor genérico e indefinido por lo que resulta necesario destacar a cuál o cuáles intereses públicos -- satisface, situación que se resuelve al conocer la norma -- legislativa que justifica la existencia del acto.

El carácter de fin público se origina en las atribuciones -- conferidas por la Constitución, en cambio su determinación, proviene de la ley.

"La forma constituye la manifestación material objetiva en -- que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a -- través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material -- externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos -- del acto administrativo, sino también sus requisitos, cir -- cunstancias y modalidades". (34).

El acto administrativo debe aparecer instrumentado como -- un objeto que servirá de título y prueba para los efectos --

(34) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., p. 384.

de las relaciones jurídicas que contiene. Esta instrumentación exterior sirve para probar la existencia del acto como un objeto válido; se le distingue como la manifestación exterior del acto.

Todo el desarrollo del proceso administrativo comprueba la existencia de una instrumentación formal, por ejemplo: las actas, los informes técnicos, etc.

"...la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa". (32).

La forma de instrumentar el acto administrativo, sea definitivo o preparatorio del proceso, puede presentarse de distinta manera. La doctrina distingue diversas clases de formas, tales como: la escrita, la verbal, la simbólica, la implícita y la tácita; todas son manifestaciones exteriores que tienden a hacer conocer el objeto del acto administrativo.

La forma escrita es la más común, así tenemos que existen resoluciones administrativas, acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandums, notificaciones, etc. La forma oral tiene carácter excepcional, se utiliza por causas de urgen-

(32) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 271.

cia especialmente sobre órdenes prohibitivas individuales; cuando se dirige a grupos colectivos e indeterminados se sustituye por símbolos representativos, v. gr. : toques de clarín, figuras destacadas, indicadores, etc.

Los actos de formas implícitas se presentan como cumplimiento de normas generales de contenido individual que rigen de manera permanente, o también en supuestos de omisión por conformidad de los interesados, sin ocasionar perjuicios a los intereses públicos. En cambio los actos tácitos son aquellos cuya instrumentación de existencia exterior está fundada en la presencia de una conducta que así los califica por norma expresa; generalmente son manifestaciones cuyos efectos cualificados se producen por una conducta de inactividad o de silencio por parte de la administración pública, cuando ésta tiene la obligación de manifestarse sobre un hecho determinado y especial. La norma que la instituya debe fijar un término expreso para calificar la existencia de la mora que produce, a su vez, el acto tácito con validez de existencia exterior.

El silencio o inactividad no crea por sí mismo al acto tácito, será siempre la norma legal la que disponga esta excepcional técnica jurídica que funda la doctrina sobre el silencio de la administración pública.

El principio que conforma la denominada teoría del silencio administrativo se sustenta en la negligencia o inactividad-

de la administración pública, cuyo agente tiene una atribución funcional ya que ha sido colocado en el engranaje de la organización administrativa para cumplir con tal obligación, sin que corresponda a su capricho la solución de los reclamos efectuados por los administrados o de los mandatos de interés público.

II) Efectos del Acto Administrativo.-

Cuando el acto administrativo ha cumplido con todos los --- elementos y requisitos necesarios para su formación se afirma que se halla perfeccionado, adquiriendo fuerza obligatoria y validez. Esta subsistirá hasta en tanto no se declare, por autoridad competente, su nulidad; por lo que el acto -- goza de una presunción iuris tantum.

La doctrina distingue a los actos perfectos de los actos -- eficaces, siendo éstos los que se realizan jurídica y materialmente.

Puede suceder que un acto jurídico sea perfecto pero no eficaz en virtud de sujetársele a un término o a una condición, ya que mientras éstos se cumplen el acto jurídico administrativo carecerá de eficacia pues para que se configure -- ésta se necesita que el contenido de tal acto, se realice. El acto jurídico administrativo genera derechos u obligaciones en favor o en contra de determinada persona, los cuales tienen, en principio, un carácter personal e intransmisible y únicamente pueden ejercitarse o cumplirse por el -- sujeto al cual el acto se refiere.

La doctrina le distingue al acto jurídico administrativo -- efectos directos, indirectos y frente a terceros (33): Los primeros se constituyen por la creación, la modificación, - la transmisión, la declaración o la extinción de obligaciones o derechos; los segundos consisten en la realización de la actividad que se ha encomendado al órgano administrativo y en la decisión contenida en su acto; verbigracia, en el cobro de una multa el efecto directo será que la autoridad competente la determine y, el efecto indirecto, es que el - órgano fiscal autorizado cumpla sus facultades en la mate - ría y haga efectivo el crédito fiscal (*). Los últimos, se conforman por los derechos u obligaciones que son oponibles frente a los órganos administrativos distintos al emisor -- del acto, a otras entidades públicas y a los particulares, - por ejemplo: La autorización concedida por el Estado a un - particular para que preste el servicio educativo.

- - - - -

(33) "En Derecho Administrativo puede entenderse por tercero: a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer - un acto administrativo; b) Aquel que tiene un interés - jurídico en que se otorgue, o no, o en que se modifi - que el acto administrativo". Acosta Romero, Miguel. Op. cit, p. 393.

(*) Cuando una autoridad administrativa, distinta a la fig - cal, establece como sanción el pago de una multa no se dan los efectos directos e indirectos del acto jurídi - co administrativo en relación a ella, en virtud de que tal órgano sancionador carece de competencia para hacer efectivo el crédito fiscal. N. del A.

El problema práctico de los efectos jurídicos de los actos administrativos es saber cuándo y cómo se manifiestan y qué ámbito temporal tienen. La exigibilidad del acto administrativo se sustenta en una fecha-cláusula accidental-que determina el comienzo de sus efectos, a falta de ésta, el acto será exigible inmediatamente.

Cuando los efectos del acto van dirigidos a la generalidad de los gobernados su exigible vigencia se establece mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en las Gacetas Oficiales de los Estados, según sea que la materia corresponda al orden federal o local; mientras que si los efectos deben hacerse del conocimiento de una manera individual o particular, se utiliza la notificación personal, ya que cuanto más particularizado es el acto mayor es la técnica jurídica que se establece para hacerlo del conocimiento de los interesados.

La práctica demuestra que la notificación personal es una garantía necesaria para ejercitar el derecho de defensa; todos los actos administrativos que establecen un recurso para impugnarlos son notificaciones siempre en forma personal y mediante el instrumento documental de la cédula de notificación.

Volviendo al tema de la temporalidad, debemos apuntar que la técnica de los términos utilizada en los actos procesales judiciales se ha transferido a la práctica procesal adminis-

trativa, aplicándose el comienzo de los efectos en la misma forma que en las relaciones privadas. Así también se ha acogido, en la materia administrativa, la práctica procesal de no considerar en el cómputo de los términos los días no laborables y fechas oficiales.

El problema que cuestionan la doctrina y la jurisprudencia -- refiérese a los efectos temporales del acto jurídico, en -- general, que se dirigen hacia el pasado, esto es la retro -- actividad.

El artículo 14 de nuestra Constitución señala que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, por lo que, en primera instancia, el acto debe ser irretroactivo en nuestro orden jurídico.

El principio de la irretroactividad tiene incidencia sobre los derechos adquiridos particulares, pero no tiene vigencia tan absoluta cuando no afecta esta clase de situaciones jurídicas, es decir, no rige cuando se refiera a la regulación de intereses colectivos o cuando en lugar de vulnerar situaciones individuales crea beneficios a los mismos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tomado en cuenta las consideraciones que acabamos de mencionar al sostener lo siguiente:

" RETROACTIVIDAD, TEORIAS SOBRE LA. Sobre la materia de irretroactividad, existen diversidad de teorías, siendo las más -

frecuentes, la de los derechos adquiridos y la de las expectativas de derecho y la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas, o situaciones abstractas y -- situaciones concretas, siendo la primera, el mandamiento de la ley, sin aplicación concreta de la misma. El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio; es tos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte, como puede verse en las páginas -- 226 y 227 del Apéndice al tomo L del Semanario Judicial de la Federación, al establecer:

"Que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que le sione derechos adquiridos bajo el amparo - de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial".

"La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir -- los derechos individuales adquiridos". "Al celebrarse un contrato, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley, si no es incurriendo en el vicio de retroactividad. Si una -- obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le -- atribuye". (*)

"Tesis 922. RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- Los particulares no pueden adquirir derechos -- que estén en pugna con el interés público;- de suerte que cuando una ley lesiona un derecho de esa clase, no hay retroactividad,- aun cuando la existencia del derecho sea an terior a la de la ley". (**)

(*) Tomo LXXI, Quinta Epoca, p. 3496

(**) Apéndice al tomo CXVIII, Quinta Epoca, p. 1718.

"Tesis 161 RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- La Constitución General de la República con - sagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa per - juicio a alguna persona, de donde es dedu - cible la afirmación contraria, de que pue - den darse efectos retroactivos a la ley, - si ésta no causa perjuicio". (*).

La irretroactividad del acto administrativo causa su razón en el orden constitucional que nos rige, no es producto de una creación doctrinaria y se aplica a través del sistema de normas creadas por el máximo tribunal de nuestro país.

III) Diferentes Actos Administrativos.-

La diferenciación de los actos administrativos se puede -- realizar atendiendo los siguientes motivos:

- 1.- Por su naturaleza;
- 2.- Por las voluntades que los crean;
- 3.- Por la relación existente entre la voluntad creadora del acto y la ley;
- 4.- Por su radio de acción;
- 5.- Por su fin; y
- 6.- Por su contenido.

1.- Por su naturaleza, los actos administrativos se clasifi - can en actos materiales - que no producen efectos jurídicos - y en actos jurídicos, que sí crean consecuencias de derecho.

- - - -

(*) Jurisprudencia 1917 - 1975. Octava Parte, p. 283.

2.- Tomando en cuenta el número de voluntades que crean al acto administrativo se distingue la voluntad única y el concurso de voluntades, presentando éste las siguientes divisiones: a) El acto Colegial, proveniente de un órgano único de la administración pública conformado por varios miembros de ella; v.gr. los actos emitidos por los Consejos o por las Comisiones; b) El acto Complejo o Colectivo, en cuya formación concurren las voluntades de varios órganos de la administración pública, por ejemplo, los reglamentos dictados por el Titular del Poder Ejecutivo deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que resulte implicado en virtud del contenido de dicho instrumento legal; c) El acto Unión, en el cual intervienen varias voluntades que no poseen una finalidad idéntica, como en los actos colectivos, ni pretenden crear una situación jurídica individual, como en los contratos; siendo el ejemplo típico de este acto el nombramiento de un servidor público.- Respecto a esto el maestro Gabino Fraga, comenta: "...el acto de nombramiento de un empleado público implica la concurrencia de dos voluntades que se convencionan, lo cual haría pensar en calificarlo como un contrato, si no fuera porque esas voluntades no son las que determinan la situación jurídica de los intervinientes, pues ésta se encuentra de antemano determinada por la ley que fija los derechos y obligaciones del que nombra y del que es nombrado". (34).

- - - -
(34) Op. cit., p. 37.

3.- En virtud de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, el acto administrativo se clasifica en: a) Acto obligatorio, reglado o vinculado, constituido por la mera ejecución de la ley o el cumplimiento de una obligación señalada a la administración pública en una norma de derecho como consecuencia del suceso de ciertas condiciones de hecho; determinándose también en tal norma la autoridad competente y la forma en que ésta deberá actuar en un caso en concreto y; b) Acto discrecional, que se origina cuando la ley permite a la administración pública decidir si debe o no actuar, cuándo y cómo debe hacerlo y el contenido que dará a su actuación.

Para ubicar la presencia de un poder discrecional basta localizar en la ley el uso de términos permisivos o facultativos.

4.- En razón del radio de acción los actos administrativos devienen en actos internos si sus efectos se producen únicamente dentro de la organización administrativa, o bien, en actos externos si salen de ella.

5.- Por su fin o finalidad, los actos administrativos pueden constituirse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

Los actos preliminares se conforman por aquellos actos que proporcionan instrumentos o medios para que la administración pública alcance su último fin, o sea, para que pueda realizar eficientemente sus funciones y esto lo logra al

exteriorizar sus facultades como cuando exige la presentación de libros, declaraciones o cuando realiza visitas domiciliarias con el propósito de constatar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, sanitarias y de policía.

Dichos actos preliminares son utilizados por la administración pública para formar sus resoluciones y decisiones y -- que a través de ellas determina sus directrices.

A través de los actos de ejecución se persigue el cumplimiento forzoso de las resoluciones y decisiones administrativas cuando el gobernado que resulta obligado no lo hace voluntariamente, sin ofrecer resistencia. Tal es el caso de la facultad económico - coactiva que se aplica para el cobro forzoso de créditos fiscales.

6.- Atendiendo a su contenido, los actos administrativos presentan las siguientes categorías:

1.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.- Aquí se encuentran, por mencionar sólo algunos, los actos de licencias, permisos o autorizaciones y las concesiones. En los tres primeros casos se trata de "...un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho (éste es) preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas...() ... y sólo hasta que se satisfacen

determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses -
os cuando la Administración permite el ejercicio de aquel -
derecho previo". (35).

En cambio la concesión, es la que crea derechos o facultades
para un particular cuando éste no los tiene previamente en -
la materia objeto de la misma y por lo tanto, no puede desa-
rrollar lícitamente ninguna actividad en relación a ella sino
es por medio de la concesión.

2a.- Actos directamente destinados a limitar la esfera jurí-
dica de los particulares.- Forman parte de ellos las órdenes,
los actos de expropiación, las sanciones y los actos de eje-
cución.

Las órdenes imponen a los gobernados obligaciones de dar o -
hacer o de abstención, por lo que se denominan, según el ca-
so, mandatos o prohibiciones. Las órdenes se distinguen de -
la advertencia y del apercibimiento; la primera consiste en-
el llamado de atención que versa sobre una obligación pre --
existente, el segundo refiérese a la amenaza de aplicar una-
sanción si se incumple una obligación también preexistente.
Los actos de expropiación por causa de utilidad pública con-
sisten en la imposición que el Estado efectúa sobre el dere-
cho de propiedad de los particulares aduciendo la causal de-
utilidad pública y a cambio de una compensación en dinero.

- - - -

(35) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 236.

Por lo que se refiere a los actos de ejecución, nos remitimos a los comentarios que sobre ellos vertimos cuando mencionamos la clasificación de los actos administrativos en razón de su fin, valiendo esta justificación, también, para las sanciones; debiendo agregar únicamente que por medio de éstas se castiga la infracción de las normas jurídicas o de las órdenes emitidas por autoridad administrativa.

3a.- Actos mediante los cuales se constata la existencia de un estado de hecho o de derecho, así como el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas. Dentro de este grupo hallamos los actos que consisten en la recepción de declaraciones realizadas por los particulares o en la inscripción que lleva a cabo la autoridad administrativa respecto de personas o bienes así como de las cualidades de unas y otros. Tal es el caso de los padrones y del catastro. También se encuentran en esta agrupación los actos por medio de los cuales la administración entra en juego para otorgar autenticidad, validez, publicidad o certeza a determinadas relaciones civiles de los gobernados, como en los casos de registro civil, de registro de la propiedad, etc. Pueden incluir la expedición de constancias por la autoridad administrativa relativas a las cualidades de los individuos o bienes, o respecto al cumplimiento de requisitos legales a fin de realizar o ser objeto de actividades previstas en la ley, verbigracia: certificados de conducta o de estudios.

Asimismo, los actos de notificación y publicación, cuya finalidad es hacer del conocimiento del interesado resoluciones administrativas que servirán como punto de partida a otros actos.

IV.- ACTOS COACTIVOS

El segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, posee un contenido que debe ser calificado de excepcional en atención a que constituye la norma que, a nivel de nuestra regulación de mayor jerarquía, determina las medidas de carácter coercitivo que deben imponer conforme a derecho en nuestro sistema jurídico. Literalmente prescribe:

"Nadie podrá ser privado de la vida, 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".

Como se aprecia, la función que el precepto transcrito cumple en razón de las cuestiones o materias que regula, básicamente se constriñe a establecer las directrices que legalmente deben observarse en relación a las posibles sanciones jurídicamente estimadas como admisibles por nuestro máximo orden normativo, conformadas por EL QUÉ, EL CÓMO Y EL QUIÉN.

En efecto, en relación a las consecuencias jurídicas conocidas como actos coactivos, sanciones, medidas coercitivas, etcétera, el precepto in comento señala:

- a) Las sanciones que pueden imponerse;
- b) El órgano facultado para imponerlas; y
- c) El procedimiento conforme al cual deben imponerse.

Explícitamente determina las directrices a nivel de órgano, procedimiento y materia en los siguientes términos:

- a) Respecto a las sanciones, indica cuáles tienen la característica de admisibles - normativamente hablando y al respecto, - señala con tal carácter la privación de la vida, de la libertad, posesiones o - derechos;
- b) por lo que se refiere al órgano que legalmente deviene en competente para imponer sanciones, el dispositivo del caso expresamente alude a los tribunales;
- c) Tratándose del procedimiento conforme - al cual deben aplicarse las sanciones - a los casos concretos, distingue dos - niveles claramente diferenciados:
 - 1. La norma jurídica individual que determine la aplicación de una sanción debe ser creada "mediante juicio"; y

2. Las condicionantes de validez del quehacer normativo conforme al cual ha de imponerse la sanción tienen una única dimensión pues se reducen a que en el proceso correspondiente se observen "las formalidades esenciales del procedimiento".

d) Cualquier acto de privación debe realizarse de acuerdo a las leyes expedidas con anterioridad, amén de que el órgano estatal también debe crearse previamente.

Por lo expuesto, conviene destacar y tener presentes las siguientes cuestiones: Es indiscutible que los actos consistentes en privación de la vida, de la libertad, de la propiedad en cualesquiera de sus aspectos, posesiones o derechos, tienen el carácter de sanciones. Son las medidas de índole coactivo que nuestro orden jurídico admite y reconoce como válidas; las únicas que los órganos estatales deberán aplicar a quienes procesalmente, esto es, "mediante juicio", se les acredite haber realizado algún acto que las leyes tipifiquen como delito, infracción, acto ilícito, etcétera. Por ello es que la función que cumple el precepto en estudio es básicamente limitativa, ya que los órganos estatales encargados de elaborar normas jurídicas generales en las que se establezcan sanciones deberán atenerse al catálogo cons -

titucional precitado, valiendolo lo expuesto en relación a los órganos encargados de aplicarlas.

Confirmando lo anterior el artículo 22 de nuestra Carta Magna establece qué sanciones no deben imponerse: La mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualesquiera especies, la multa excesiva y la confiscación de bienes. Igualmente devienen en excluidas de posibles contenidos normativos a nivel de disposiciones generales o individuales, las penas inusitadas y trascendentales. Siendo aquéllas las que no obstante no estar previstas por la ley se imponen en un caso concreto, configurándose una sanción carente de todo fundamento legal; en cambio las trascendentales, son las que la autoridad refiere a un sujeto cuya conducta no ha surtido la hipótesis legal que prevé el delito de que se trate y solamente tiene alguna vinculación de tipo personal con el agente activo. Antiguamente esta clase de penas se imputaban a los familiares del delincuente.

Finalmente, el numeral que se viene tratando prohíbe la pena de muerte para ciertos casos e igualmente señala otros paralos que expresamente la admite.

Es así como el legislador constituyente no sólo se preocupó por indicar qué sanciones permitir, sino también, las que nunca se podrían contener en normas jurídicas generales o individuales; comprendiendo tal prohibición a los órganos legislativos, judiciales y administrativos.

El maestro Gabino Fraga dice que: "Los medios coactivos -- tienen un carácter administrativo y se distinguen clara -- mente por su finalidad de las sanciones que la ley penal -- establece para el caso de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad (código penal, artículo 178), puesto -- que esta última clase de sanciones sólo se propone castigar la desobediencia, en tanto que las primeras tienden a lo -- grar la ejecución, a vencer la resistencia del obligado".

(36)

Por su parte y respecto de la sanción administrativa el -- maestro Acosta Romero expresa: "En términos generales, pue -- da definirse como el castigo que aplica la sociedad a tra -- vés del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos -- administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegu -- rar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudada -- nos con respecto a la sociedad.

Las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amon -- estación, el cese, la clausura, la revocación de concesio -- nes, la multa, hasta llegar en algunas ocasiones hasta -- (sic) la privación de libertad (sin que ésta pueda exceder de 36 horas) o, en su caso, la sanción será pecuniaria, --

--- --
 (36) Op. cit., p. 288.

pero en el caso que éstas no se paguen por el infractor, -- se permutarán por arresto, que no podrá exceder de 15 --- días...." (37) (*)

V.- Organos Competentes para llevar a cabo Actos Coactivos Administrativos.

El vocablo "tribunales", empleado en el artículo 14 Constitucional para designar al órgano facultado para realizar, - efectuar, ejecutar o imponer "actos de privación", no posee en la actualidad la acepción tradicional propia del término: Organos estatal enmarcado o encuadrado dentro del Poder Judicial. Por el contrario, en la actualidad con tal expresión - designase también a otros órganos que a pesar de no formar - parte de ésta, se encuentran jurídicamente facultados para - imponer determinadas sanciones tales como la privación de -- bienes, posesiones o derechos. Dichos órganos son las autoridades administrativas.

En efecto, conforme a nuestro derecho positivo ciertos órganos del Poder Ejecutivo desempeñan exactamente la misma función que los tribunales y en él encontramos que la ley administrativa, al igual que la civil o la penal, trata de provocar un determinado comportamiento enlazando un acto - - -

(37) Op. cit., p. 561.

(*) La redacción actual del artículo 21 Constitucional dice: "...si el infractor no pagare la multa que se le hubie - se impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas". N. del A.

coercitivo o sanción administrativa a la conducta contra --
ria, al acto antijurídico administrativo. La Ley del Impuog
to soore la Renta, por ejemplo, establece que quienes ten -
gan una determinada renta deberán pagar un cierto impuesto-
y que quien lo omita, se nará acreedor a una multa, pudien-
do decretarse u ordenarse la aplicación de los bienes del -
contribuyente omiso al pago de la sanción precitada.

La ejecución de las leyes administrativas se encomienda, de
acuerdo con muchos de nuestros ordenamientos jurídicos ta -
les como la Ley Federal de Protección al Ambiente, la Ley -
General de Salud, la Ley Orgánica de la Administración Pí -
olica Federal, el Código Fiscal de la Federación, etcétera,
a las propias autoridades administrativas, esto es, a órga-
nos que no son designados como "tribunales". Únicamente --
ellas tienen competencia para hacer efectivas esas leyes; -
sólo ellas cuentan con el facultamiento correspondiente pa-
ra establecer si una violación administrativa ha sido come-
tida e imponer, en su caso, la sanción administrativa ati -
nente.

"...la facultad de la Administración para ejecutar sus re-
soluciones sin intervención de ningún otro Poder encuentra-
su origen y fundamento en el artículo 89, fracción I. de la
Constitución, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la fa -
cultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la -
Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos

administrativos es natural que se entienda que el propio -- Poder es competente para imponer el cumplimiento de las --- mismas". (30)

Por otra parte y en relación a los tópicos que venimos tratando, es menester mencionar que conforme a nuestro derecho positivo existe un órgano estatal específico cuya función - estriba en establecer cómo deben interpretarse los precep - tos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi - canos: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien in - dica cuál de los posibles sentidos que admite un determina - do dispositivo constitucional es el que debe adoptarse con el carácter de criterio rector en la solución de todos los - demás casos que en lo futuro lleguen a plantearse y respec - to de los cuales existe coincidencia a nivel de contenido - normativo. Estas determinaciones, después de cumplir con -- una serie de requisitos, conforman la Jurisprudencia y ésta, a su vez, se constituye en una disposición legal que deter - mina los criterios, directrices, lineamientos, interpreta - ciones, etc., que obligatoriamente deben seguirse, adoptar - se y observarse en la resolución de casos futuros análogos. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha - sentado la siguiente Jurisprudencia en referencia a la Facul - tad Económica Coactiva;

- - - - -

(30) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 288.

"El uso de la facultad económica coactiva -- por las autoridades administrativas, no está en pugna con el artículo 14 Constitucional".

(39)

Quedando claro que tal autoridad no estima al término "tribunales" como exclusivo del Poder Judicial y que cualquier otro sentido que pudiera desprenderse de consideraciones de índole gramatical o en atención a las consideraciones del legislador constituyente, devienen en absoluta y totalmente irrelevantes.

Con base en la Jurisprudencia precitada, podemos válidamente afirmar que las autoridades administrativas fiscales se encuentran capacitadas para llevar a cabo actos de privación y además, para ejecutarlos en casos concretos.

Respecto de la ejecución del acto administrativo el maestro Gabino Fraga apunta: "Cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del derecho público....

()...la administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones.

Esta... ()...acción... ()...constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva-

 (39) Jurisprudencia 104, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Segunda Sala, p.136.

órdena se realicen en forma administrativa no estén sujeta a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial. Reposa además sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia ..." (40)

No obstante la posibilidad que tiene la autoridad administrativa para aplicar actos de privación, esto no debe llevarse al extremo de que conforme a tal afirmación se agarre también la cuestión concerniente a los actos de privación que tengan la categoría de penas, pues en tal hipótesis y de acuerdo con lo señalado en la primera parte del artículo 21 Constitucional, se establece la competencia exclusiva de la autoridad judicial para imponer éstas.

Siguiendo el análisis al contenido del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, toca ahora mencionar lo relativo al concepto "juicio".

Con la palabra juicio el precepto in comento establece una función normativa específica; Aquella en virtud de la cual cierto órgano estatal refiere una norma jurídica general -- a un caso individual y concreto. Normativamente lo que la palabra juicio denota a nivel de garantía individual no es una determinada actividad estatal, ni tampoco es connotativa del ejercicio de cierta actuación exclusiva de la --

- - - - -

autoridad; la suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta y afirma que en el multicitado dispositivo se contiene la prevención según la cual ningún órgano estatal, ya sea administrativo o judicial, puede emitir normas que lleven aparejados actos de privación sin otorgar a los afectados la posibilidad de participar en la confección, elaboración o creación de tales normas. A dicha limitación la Corte la denomina "audiencia" y por medio de ella el probable sujeto afectado tiene el derecho de ser oído por la autoridad, interviniendo a nivel de excepciones y defensas, constituyéndose con esto una condición sine qua non para la válida aplicación de todo acto de privación.

Al respecto transcribiremos la siguiente Jurisprudencia:

"GARANTIA DE AUDIENCIA. ACTOS ADMINISTRATIVOS.-- Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida, máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada en favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstas, al --

pronunciarse, se encuentren debidamente motivadas". (41)

La relevancia o importancia que nuestro orden jurídico atribuye a la aludida participación es tal que la Suprema Corte ha precisado que aun cuando la norma general o ley no la establezca ni la consigne, su lugar a satisfacerla y cumplirla en cada caso concreto, por lo que toda ausencia de ella en cierto acto, lo traducirá en inconstitucional. Pero, ¿ en qué momento del proceso creador de la norma que establezca el acto de privación debe intervenir el probable sujeto afectado?. Es una cuestión que no ha sido suficientemente clarificada por la Corte en virtud de que ha emitido resoluciones que no adoptan criterios unánimes; en algunos casos ha resuelto que la participación del particular, a nivel de excepciones y defensas, debe concederse por parte del órgano estatal de que se trate antes de emitir la resolución correspondiente y, en otros, ha sostenido que tal oportunidad puede otorgarse válidamente con posterioridad al acto de autoridad. Siendo importante subrayar que no existe criterio a nivel de Jurisprudencia que haya determinado en uno u otro sentido el asunto mencionado.

Respecto a lo anterior nos hacemos partidarios de la opinión del maestro Juventino V. Castro, en cuanto dice: ---

(41) Jurisprudencia 116, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1965, Segunda Sala, p. 152.

"... por justicia y por economía procesal, debería escucharse previamente a una persona antes (sic) de que la autoridad decreta una privación de sus derechos o realice actos que afecten las garantías individuales de ella...". (42)

Por último cabe mencionar que la garantía de audiencia tiene varias excepciones, de las cuales sólo mencionaremos algunas: La falta de obligación por parte del Titular del Ejecutivo Federal para llevar un juicio previo en el caso de ordenar el abandono inmediato del país a un extranjero; en materia de expropiación por utilidad pública en la que medie indemnización; etcétera.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento o debido proceso legal se refiere, es la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como la Ley de Amparo, quien contempla las hipótesis normativas relativas a las violaciones del procedimiento que deben evitar cometer las autoridades civiles, administrativas, del trabajo y penales en la aplicación de sus atribuciones. Ad litteram el artículo 159 de tal ley establece:

"En los juicios seguidos ante Tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del-

- - - - -

(42) Lecciones de Garantías y Amparo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 226.

procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

- I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite --- en forma distinta de la prevenida por la ley;
- II.- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente -- representado en el juicio de que se trate;
- III.- Cuando no se reciban las pruebas que legalmente-- haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme - a la ley;
- IV.- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;
- V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de - nulidad;
- VI.- Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;
- VII.- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimien- to, las pruebas ofrecidas por las otras partes, -- con excepción de las que fueren instrumentos pú - blicos;
- VIII.- Cuando no se le muestren algunos documentos o -- piezas de autos de manera que no pueda alegar so - bra ellos;
- IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuvie -- re derecho con arreglo a la ley, respecto de pro - videncias que afecten partes sustanciales de pro - cedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo - con las demás fracciones de este mismo artículo;
- X.- Cuando el juez, tribunal o Junta de Conciliación y Arbitraje, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia o cuando el -- juez, magistrado o miembro de la Junta de Conci - liación y Arbitraje impedido recusado, continúe - conociendo del juicio, salvo los casos en que la - Ley lo faculte expresamente para proceder;
- XI.- En los demás casos análogos a los de las fraccio - nes que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circu_i - to, según corresponda.

En el párrafo del artículo 14 Constitucional que hemos venido comentando se encuentra el mandato según el cual todo -- acto de privación debe llevarse a cabo "conforme a las le -- les expedidas con anterioridad al hecho", lo que significa, -- en estricta puridad normativa, que la calificación de la con -- ducta con el carácter de antijurídica, de delito o de infrag -- ción, acreedora de una sanción, debe estar prevista en una -- norma jurídica cuya validez se hubiere iniciado antes de que -- tenga lugar la actuación humana a considerar. Según esto, -- ninguna ley puede enlazar una sanción a hechos realizados -- antes de la creación de la misma; ninguna conducta podrá vá -- lidamente ser sancionada en tanto no esté así previsto por -- una norma jurídica cuya creación la hubiere precedido, por -- lo que en consecuencia los órganos estatales facultados pa -- ra imponer actos de privación y a fin de que sus determina -- ciones sean "Constitucionales", deberán cumplir las siguien -- tes condiciones:

- 1) El órgano jurídicamente competente para realizar -- tales actos determina la existencia de un hecho ca -- lificado como "acto antijurídico" por una ley apli -- cable al caso. Tal determinación se constituye en -- condición sine qua non de validez del acto;
- 2) El órgano estatal ordena la sanción o acto de pri -- vación previsto en forma general en la mencionada -- norma jurídica y la aplicación de ésta ha lugar por haberse satisfecho el extremo constitucionalmente -- exigido; haberse expedido con anterioridad al hecho.

El mandato analizado se refiere a un especial y específico -- ámbito de validez temporal de las normas legales que esta --

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

jlecan como sanción los actos de privación, por lo que en esta parte de nuestro trabajo no haremos referencia a la cuestión de la irretroactividad de la ley, tópicamente tratado cuando mencionamos los Efectos del Acto Administrativo.

Para terminar de analizar el contenido del numeral que nos ocupa, nos referiremos al significado jurídico del mandato "previamente establecido". Con ello se consigna que ningún órgano estatal podrá ser creado ex profeso para conocer de un caso concreto, esto es, para conocer única y exclusivamente de un caso particular relativo a uno o varios sujetos individualmente determinados. Por lo tanto se prohíben expresamente los tribunales especiales, ratificándose lo dispuesto por el artículo 13 Constitucional.

El contenido del artículo 16 Constitucional es también fundamental para los efectos de nuestro estudio, es quien determina qué condiciones, qué requisitos, qué particularidades deben observar, satisfacer, cumplir o acatar aquellos actos-estatales que integren o compongan cualquier función que conlleve y se traduzca en molestias para los gobernados o que tengan como resultante final actos de privación. No basta que el órgano sea competente, que el acto ordenado a título de molestia o de privación esté jurídicamente previsto por determinado precepto, sino que, adicionalmente, es necesario que los actos relativos cumplan con ciertas y determinadas

condiciones para que constitucionalmente se reputen válidas. En efecto, la primera parte del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las directrices que a nivel de conductas estatales deberán observarse cuando los órganos correspondientes prescriban actos de molestia.

El artículo en cuestión literalmente prescribe lo siguiente:

(*)

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Según la disposición transcrita las acciones estatales deben satisfacer ciertos extremos, mismos que desglosaremos, en aras de una mejor comprensión, de la manera que sigue:

- a) Los actos estatales que se reputen con el carácter de molestias deben ocurrir en un procedimiento;
- b) El órgano estatal debe estar facultado para llevar a cabo tales actos;
- c) El acto de molestia debe estar previsto en una norma jurídica;
- d) El acto debe ordenarse o producirse en un mandamiento escrito;

- - - - -

(*) Únicamente se transcribe la parte que interesa analizar en esta sección de nuestro estudio. N. del A.

e) El Órgano estatal debe fundar y motivar - la causa legal del procedimiento, y

f) El mandamiento escrito debe notificarse - a quien el acto se dirige.

Pasemos ahora a explicar los extremos recién enlistados. Los distintos niveles que en relación al individuo sobre quien -- recae el acto de molestia señalados por el numeral in comento son la persona, la familia, el domicilio, los papeles y las - posesiones.

Respecto al vocablo "persona" debemos tener presente que con - forme a dicho dispositivo tal referencia se encuentra vinculada con las acciones estatales que conllevan o significan mo - lestias; que tal vocablo refiérese a los dos niveles de suje - tos: "personas físicas" y "personas morales" y, que con tal - locución se alude a los llamados por la doctrina tradicional - "atributos de la personalidad".

Con la locución "familia" designase toda gama de derechos re - lativos al estado civil, matrimonio, parentesco, adopción, -- reconocimiento de hijos, concubinato, patria potestad, tute - la, etcétera.

Sobre el "domicilio" se hizo amplia referencia en el primer - capítulo del presente trabajo, pero a fin de reforzar lo ex - puesto nos permitimos transcribir la siguiente Jurispruden - cia.

DOMICILIO.- Los elementos principa - les para determinar el domicilio son: la residencia constante y el asiento-

principal de los negocios, unidos a la voluntad de permanecer en el lugar en que se reside". (43)

Mencionaremos también la siguiente Tesis Jurisprudencial:

"DOMICILIO, SU DETERMINACION.- El artículo 29 del Código Civil, vigente en el Distrito Federal, dice que el domicilio de una persona física, es el lugar donde reside, con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios, y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle; y el artículo 30 del propio ordenamiento, dispone que se presume el propósito de establecerse en un lugar, cuando se reside por más de seis meses en él, y que transcurrido el mencionado tiempo, el que no quiera que nazca la presunción de que acaba de hablarse, declarará, dentro del término de quince días, tanto a la autoridad municipal de su anterior domicilio, como a la de su nueva residencia, que no desea perder su antiguo domicilio y adquirir uno nuevo, y que la declaración no producirá efectos, si se hace en perjuicio de tercero; de lo que se concluye que no hay razón alguna para descartar el elemento residencia, que es el que constituye, en primer lugar, el domicilio de una persona, ya que sólo subsidiariamente y a falta de residencia conocida o fija, se atiende al lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios". (44)

En lo atinente al domicilio de las personas morales, citaremos las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

"El domicilio de las compañías es el centro de sus negocios, de su administración, en lo que se refiere a las relaciones de aquéllas con terceros". (45).

-
- (43) Jurisprudencia 93, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Octava Parte, p. 151.
- (44) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo LI, p.1609.
- (45) Idem, Tomo XXVIII, p. 1573.

"El establecimiento de un despacho o sucursal, en población diferente a la en que se constituyó el domicilio de una sociedad, no importa, necesariamente, el cambio de éste; y no existiendo prueba que demuestre el cambio del mismo, ni menos que la escritura social haya sido reformada a este respecto con los requisitos y formalidades necesarios, es evidente que el domicilio de una sociedad, no es otro que el señalado en la escritura constitutiva de la misma".(46)

Finalmente, cabe hacer patente que el señalamiento relativo al domicilio, entendido en su contexto normativo a nivel de funciones estatales en el sentido de limitación a cargo de las autoridades facultadas para efectuar "molestias", comprende los bienes y objetos que se encuentren en el lugar que con tal carácter se considera.

Por lo que a la referencia relativa a "papeles" concierne, habrá que asignarle al mencionado término su específica dimensión normativa, misma que se expresa a través del vocablo "documento".

La palabra documento significa todo aquello que enseña algo. Jurídicamente con tal vocablo designase el papel que consta mediante el auxilio de la escritura, un cierto hecho. La afirmación anterior observa los lincaamientos establecidos por el código procesal, que claramente distingue la prueba documental de otros medios probatorios tales como las "fotografías" o cualquier otro "elemento aportado por los descubrimientos de la ciencia" que constan en un papel.

- - - - -

(46) Ibidem, Tomo XXXIV, p. 1371.

Con el vocablo "posesión, designase la simple detentación - de facto de un determinado bien, como se desprende del contenido del artículo 790 del Código Civil.

La referencia a tal palabra dentro del numeral sujeto a análisis, tiene como función la de limitar a los órganos competentes para realizar molestias, incluyendo además, las simples acciones que con tal carácter se dirigieren a los sujetos que gozan de la calidad de poseedores de bienes, entendiéndose por éstos a las cosas o derechos susceptibles de apropiación.

La posesión a la que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales, es la de "hecho", es decir, la tenencia material que se ejerza sobre un bien determinado, independientemente del derecho y de la capacidad para poseer que tenga un individuo. Tal es el criterio sostenido por la Suprema Corte, según consta en la siguiente Jurisprudencia:

"POSESION.- Demostrado el hecho de la posesión, ésta debe ser respetada en acatamiento al artículo 14 Constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esa posesión es buena o mala". (47)

En razón de lo expuesto, interesa resaltar y patentizar que ningún órgano estatal podrá válidamente realizar algún acto de molestia que incida en cualesquiera de los niveles que con la expresión "atributos de la personalidad" se comprenden.

- - - - -

(47) *Ibidem*, Tomo CXVIII, p. 1432.

Atendiendo a la significación jurídica del acto de moles --
 tia, debemos anotar que la palabra "molestia" deriva del --
 latín, específicamente de una locución que se escribe y pro
 nuncia igual que en el español: molestia, que en su estruc-
 turación original proviene del vocablo "moles", el cual tra
 ducido literalmente significa "carga" y en una acepción --
 normativa podría traducirse como "obligación". La palabra
 "carga" en el lenguaje jurídico es empleada frecuentemente-
 para referirse a diversas obligaciones tales como el tribu-
 to o gravamen que se impone entratándose de bienes, también
 se utiliza para aludir a la hipoteca e igualmente en cuales
 quier otro gravamen "real"; con ella se designa la situa --
 ción de alternativa en que se hallan las partes en el pro -
 caso para producir determinados actos procesales o la respon
 sabilidad que se genera a consecuencia de su inacción, etcé-
 tera.

La molestia, dice el maestro Juventino V. Castro, "... como-
 contenido del acto de autoridad a que se refiere el artícu -
 lo 16, equivale a una simple perturbación a la persona, su -
 familia, su domicilio, sus papeles o las posesiones de aqué-
 lla, sin satisfacerse los requisitos que señala la disposi -
 ción constitucional". (40)

- - - - -

(40) Op. Cit., p. 227.

Jurídicamente es claro que una "carga" no se identifica con un facultamiento, por el contrario, la identidad se produce respecto a un deber jurídico. Obligar a un individuo a realizar cierto comportamiento significa hacerlo sujeto potencial de un acto antijurídico, infracción ó delito y en tal sentido, imponerle una carga, misma que ningún órgano estatal podrá establecer o imponer a un caso concreto mientras no se encuentre determinada por una norma jurídica a él aplicable, que esté facultado para llevar a cabo tal determinación y que ésta conste documentalmente indicando, además, - qué precepto la establece, bajo qué supuestos y cuáles son los hechos que se surten en el caso, los cuales han de ser los previstos en la norma que se aplica. (*)

El artículo 16, al igual que el 14, ambos Constitucionales, menciona nuevamente el concepto "procedimiento", el cual -- ya fue analizado en su oportunidad, pero a fin de no dejarlo sin explicación alguna en esta sección diremos que -- con él se connota el conjunto de actos normativamente prescritos a manera de directrices reguladoras de la actuación de los órganos estatales señalando el quién, el cuándo, el cómo y el dónde, como fórmulas de validez o legitimidad para los actos de molestia, privación o reconocimiento de derechos, según sea el caso.

- - - - -

(*) El mandamiento escrito, la competencia, la motivación - y la fundamentación, serán tratados con más amplitud en líneas subsecuentes. N. del A.

El primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el mandamiento que establezca y consigne el acto de molestia debe provenir de una autoridad competente.

Lo anterior, en estricta puridad normativa, significa que el órgano de que se trate debe encontrarse jurídicamente facultado para expedir, dictar, emitir o formular el mencionado mandamiento, o sea, que legalmente es competente para llevar a cabo la conducta que con el carácter de molestia esté prevista en las normas legales correspondientes.

En efecto, las normas jurídicas que rigen la conducta humana básicamente regulan dos niveles del comportamiento de los individuos: uno material y otro personal, es decir, aquello que debe ser hecho u omitido y el sujeto que debe hacerlo u omitirlo. La relación que la norma jurídica establece entre el elemento personal y el elemento material puede denominarse válidamente con el vocablo competencia.

sostener que un individuo es competente para efectuar un determinado acto o para observar una cierta conducta, significa que dicho acto o tal conducta únicamente tienen el carácter de supuesto o consecuencia jurídica cuando son realizados por el mencionado sujeto.

En el mismo orden de ideas debemos afirmar que las normas que expidan los órganos legislativos, atendiendo las prescripciones contenidas en la Constitución General al respecto, deberán establecer para configurar la competencia, lo siguiente:

- a) Quiénes son los órganos;
- b) Cuál el procedimiento, y
- c) Cuáles son los actos, judiciales o administrativos, de tales órganos.

La correspondencia entre los extremos de la estructuración - que deben observar los órganos legislativos permitirá esta - ptecer en cada caso concreto si la función de los mismos, a - nivel de actos de molestia es regular, esto es, si es com - petente.

Cuando las normas jurídicas de grado más alto determinan sim - plemente al órgano, al individuo que debe crear el precepto - inferior determinando el procedimiento y el contenido de -- ésta, hallamos que a la competencia habrá que considerarla - jurídicamente configurada en la medida en que el acto sea -- llevado a cabo por el órgano de referencia y a través de él, la norma superior sea aplicada en la creación de la inferior. Si existe correspondencia entre la norma superior que se -- aplica y la inferior que es elaborada por el órgano estatal - específicamente designado, entonces, a dicho sujeto habrá -- que reconocérsele su competencia.

El artículo in comento también dispone que el mandamiento -- escrito en el que se establece una acción estatal que signi - fique molestia, debe fundarse y motivarse.

Por lo que se refiere a la exigencia del mandamiento escri - to afirmamos que todo acto estatal debe conformarse, en cuan - to a su formulación o expresión, en un documento; tal exi --

gencia cumple primordialmente con una función de comunicación relativa al despacho, formulación, orden o expedición de cierta acción estatal, asimismo en el sentido de permitir participar al sujeto a quien se dirija el mandamiento mediante el cumplimiento, por la autoridad, del requisito atinente a la notificación e igualmente, cumple con una función probatoria básica y fundamental.

Por lo expuesto, normativamente están prohibidas las acciones estatales que se manifiesten de manera verbal.

Con referencia a la fundamentación, el numeral que nos ocupa expresamente alude a la obligación, a cargo del órgano estatal, constituida por el hecho de que el proveído que expida debe determinar la norma jurídica cuyos supuestos prevén la posibilidad de que pueda efectuar determinada acción; que señale la ley que permite la acción estatal correspondiente y en consecuencia el referido órgano pueda válidamente realizar cierta conducta aun cuando ésta conlleve molestia.

Dentro de los supuestos condicionantes relativos a la validez del acto y por ende de la regularidad de la función estatal, el dispositivo en cuestión exige el cumplimiento de lo siguiente:

- A) Que la acción estatal se encuentre prescrita por una norma jurídica general - ley - , y
- B) Que en el proveído o mandamiento que se expida se consigne tal norma jurídica.

El cumplimiento de los anteriores supuestos convierte al --
acto en fundado o fundamentado.

Por cuanto a la motivación se refiere, el órgano de que se -
trate debe establecer en su proveído que los supuestos fácti-
cos o de hecho que condicionan la realización de la acción -
estatal prevista por la norma jurídica que lo faculta a rea-
lizarla, se configuran y surten normativamente en un caso --
concreto.

Al respecto, Jean Constant expresa: "Se entiende por motivos
las razones de hecho y de derecho por las que la jurisdic --
ción ha resuelto en el sentido que adoptó. En otros térmi --
nos, los motivos son las razones que el juez expresa para --
justificar aquello que ha ordenado". (49)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado Juris -
prudencia respecto a la interpretación de los conceptos fun-
damentación y motivación, en la forma que a continuación se-
transcribe:

" De acuerdo con el artículo 16 de la Consti-
tución Federal, todo acto de autoridad debe -
estar adecuada y suficientemente fundado y --
motivado, entendiéndose por lo primero que ha
de expresarse con precisión el precepto legal
aplicable al caso; y por lo segundo que tam -

(49) La Motivación de las Resoluciones de las Jurisdicciones
Represivas en Derecho Belga, publicado en las páginas -
213 y Sqts. de "Criminalia", números 7-8, de julio-ago-
sto de 1972. Citado por Juventino V. Castro, op. cit., p.
228.

bien debe señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se han tenido en consideración para la emisión del acto. Siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas". (50)

Que la acción estatal se produzca conforme al procedimiento establecido por la norma jurídica; que se exprese por escrito; que en el mandamiento se indique qué norma o conjunto de normas prescriben tal acción; que se indiquen los supuestos fácticos condicionantes del ejercicio de ésta y se expresen los que normativamente concurren, constituye la causa legal del procedimiento. "En este requisito resplandece con toda claridad la razón por la cual el artículo 16 establece una garantía de legalidad, ya que todo acto de autoridad debe estar basado en una norma jurídica que lo autorice a actuar en la forma en que lo ha hecho..." (51)

- - - - -

(50) Informe de la Suprema Corte correspondiente a 1978, -- Segunda Parte, Segunda Sala, p. 7.

(51) Castro, Juventino V. Op. cit., p. 229.

CAPITULO III.- REGULACION CONSTITUCIONAL DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS.-

- a) Consideraciones Históricas; -
- b) En la Actualidad Socio-Jurídica Mexicana y, c) Regulación Constitucional.

1.- ¿Qué es Cateo y qué es Pesca?.-

- a) El Cateo y, b) La Pesca.

a) Consideraciones Históricas.-

Las visitas domiciliarias fueron introducidas a América por la corona española y constituíanse por inspecciones mandadas por autoridades superiores hacia territorios, funcionarios y organismos.

Existían dos tipos de ellas: las generales o de tierras, ordenadas en situaciones especiales y abarcaban una determinada circunscripción territorial tales como un virreinato, una capitania general, un corregimiento, etcétera; las particulares o específicas, ejecutadas para inspeccionar la gestión de cierto funcionario, por ejemplo un virrey, un oidor, un gobernador, etcétera; o un organismo de diversa índole, verbigracia: audiencia, cárcel, etc.

El objeto de las visitas era triple, a saber:

- 1) Limitar el poder de los funcionarios indianos en relación con las autoridades metropolitanas;
- 2) Evitar los excesos y abusos de poder de las autoridades frente a los particulares, y
- 3) Controlar la corrupción.

En virtud de que el derecho público indiano se sustentó en una base de desconfianza originada por la extensión y diversidad de los territorios gobernados y en lo difícil para esta -

blecer medios de comunicación ágiles, las visitas, aunque -- de origen castellano, se desarrollaron con mayor alcance en las tierras adquiridas gracias a la conquista; razones que -- engendraron abusos de poder y corrupción dentro de una situación de relativa impunidad que la corona combatió y preten -- dió controlar a través de los juicios de residencia, las pesquisas y las visitas.

Desde los inicios de la conquista se realizaron visitas en -- las indias occidentales regulándose de manera sistemática -- hasta la última mitad del siglo dieciséis bajo el reinado de Felipe II, abandonándose poco a poco la práctica de visitas -- de carácter general hasta su desaparición que sobrevino a mediados del siglo diecisiete y permitiéronse únicamente las -- de tipo específico; restableciéndose un siglo después en épocas de Carlos III, como medida preparatoria de las reformas -- borbónicas.

Los juicios de visitas presentaban diversas características -- en atención al sujeto al que se dirigían guardando similitud -- en algunos de sus elementos conformadores, de aquí que debemos tomar en cuenta lo siguiente:

- 1) Las partes en el juicio (juez-visitador y funcionario o institución visitada);
- 2) El procedimiento a observar en su se -- quimiento y,

3) Los efectos jurídicos consecuencia de -
su realización.

La competencia del juez-visitador se establecía en la comi --
sión otorgada, a cuyo contenido debía circunscribirse su --
actuación y mismo que únicamente podía, con posterioridad, --
ser ampliado por el monarca, ante quien trataba los asuntos -
inherentes a su competencia. El resto de las autoridades des-
conocían el alcance de la visita y tan sólo debían ayudarle -
procurándole la información necesaria a su cometido, no pu --
diendo bajo ninguna circunstancia entrometerse en la gestión.

El encargo del visitador y los datos que recabase debían man-
tenerse en absoluto secreto, provocando un verdadero estado -
de incertidumbre entre los visitados.

Podían visitarse cualquier funcionario, de mayor o menor je -
rarquía, los organismos públicos así como las autoridades --
eclesiásticas, seculares y regulares, en cuyo caso las visi -
tas se efectuaban por miembros de la Iglesia.

Por lo que toca al procedimiento, éste comenzaba con el nom -
bramiento del visitador efectuado por el monarca. Se ordena -
ban las visitas casi siempre por causa de denuncias dirigi --
das en contra de un funcionario o institución, por abusos que
cometían, haciéndose necesario evitar su encubrimiento y --
actuar sin dilación.

El visitador podía, estando en España, consultar la documenta

ción que creyera conveniente sobre el sujeto a investiga --
ción antes de marchar a su encomienda. El siguiente paso era
el recibimiento, debiendo hacerse con solemnidad para él y -
sus acompañantes, si los tenía; cuidando de su alojamiento -
en virtud de que sus papeles requerían guardarse con la debi
da discreción. Posteriormente venía la publicación hecha por
edicto y a viva voz, enviando copias de éste a todas las ciu
dades, villas y pueblos circunvecinos.

Después, mediante el requerimiento, se convocaba a las perso
nas que se sintieran agraviadas a efecto de formular sus de
nuncias dentro de un tiempo determinado.

Acto seguido se pasaba a la recusación del nombramiento del-
visitador; juicios que traían aparejada lentitud y que por -
lo tanto perjudicaban el cumplimiento de la comisión encomen
dada, por lo que se difundió la práctica y más tarde ley que
facultaba al visitador recusado para nombrar acompañantes --
que actuaran en su nombre en tanto se resolvía el juicio de-
referencia.

Salvada la anterior instancia procedimental, se pasaba a no
tificar al visitado para su consecuente comparecencia ante -
el juez-visitador, la cual podía hacerse por sí o a través de
procuradores. Efectuado lo anterior, el visitador escuchaba
las demandas públicas realizadas por los particulares en con
tra del sujeto visitado, para lo que contaba con un término-

de sesenta días.

Además de atender dichas demandas voluntarias, el visitador preparaba interrogatorios aplicables a los testigos que considerara convenientes, incluyendo en ellos cuestiones sobre la actuación oficial, moralidad y buenas costumbres del funcionario en cuestión.

Por último examinaba el visitador la documentación (libros -- de acuerdos de las audiencias, actas de Cabildo, causas pendientes, etcétera) y establecía los cargos con fundamento en los medios de información relatados. Notificados aquéllos al visitado comenzaba la tercera parte, o sea, la relativa a los efectos jurídicos de las visitas domiciliarias.

Pues bien, una vez notificados los cargos, que podían ser -- comunes a todos los miembros del organismo visitado o particulares para cada uno de los funcionarios investigados, los -- agraviados contaban con un término de diez días para proceder a su descargo.

Si la información secreta y el análisis de los cargos y descargos arrojaban graves responsabilidades contra el visitado, el juez-visitador podía ordenar su suspensión en el oficio -- y hasta el destierro.

Cumplido el objeto de la visita se procedía a redactar el -- resumen de la misma, denominado "Memorial Ajustado", mismo --

que era enviado al Consejo de Indias en compañía de diversos autos referentes a los salarios de los escribanos y del propio visitador. Como acto final se expedía el auto de conclusión de la visita y de su remisión o traslado al susodicho consejo.

El Consejo de Indias únicamente conocía asuntos atinentes a altos funcionarios reales tales como: virreyes, oidores, presidentes, oficiales del Tribunal de Cuentas, oficiales reales de Hacienda y gobernadores; a través de su fiscal quien turnaba el expediente a la sala especialmente designada por el presidente. Esta dictaba sentencia consistente en una pena pecuniaria o en suspensión, privación o inhabilitación temporal o definitiva del oficio, llegando en casos muy graves a dictar una pena corporal.

Dictada la sentencia, se enviaba a Indias para su ejecución correspondiente; la autoridad competente la hacía del conocimiento del condenado y posteriormente pasaba a ser del conocimiento de la colectividad.

Contra sentencias dictadas en juicios de visitas cabía el Recurso de Suplicación (revista), que se seguía, también, ante el Real y Supremo Consejo de Indias.

b) En la Actualidad Socio-Jurídica Mexicana.-

Como quedó asentado en el primer capítulo de este trabajo, --

la facultad otorgada a nivel Constitucional a la autoridad -- administrativa para realizar visitas domiciliarias fue una -- innovación plasmada por el Congreso Constituyente en el ar -- tículo 16 de nuestra actual Carta Magna que data del año de - 1917.

En efecto, el precitado numeral prevé que la autoridad admi - nistrativa "... podrá practicar visitas domiciliarias única - mente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos -- sanitarios y de policía...", así como para comprobar el cum - plimiento de las disposiciones de carácter fiscal.

Ahora bien, para comprender los alcances de la autoridad ad - ministrativa en dichas materias debemos establecer en qué -- consiste cada una de ellas.

Las obligaciones impuestas a los gobernados por la legisla -- ción de policía afectan sus libertades individuales mediante - restricciones que persiguen su intercoordinación en aras de - hacer posible la vida en sociedad.

Al respecto el maestro Fraga estima que: "El poder de poli -- cía del Estado, se considera... ()... el conjunto de atri -- buciones que a aquél corresponden para promover el orden y -- bienestar generales por medio de restricciones y reglamenta - ciones de los derechos del individuo, en forma tal que puedan prevenirse o reducirse las consecuencias perjudiciales que su disposición en términos absolutos acarrearía para la vida en

común" . (52)

Tal orden y bienestar públicos constituyen a su vez diversos intereses fundamentales de la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas e incluso de índole económica y estética, los cuales deben ser satisfechos por el Estado para lograr la común existencia de los individuos; de aquí que se justifique la restricción al ejercicio de las libertades de éstos a fin de no perjudicar los legítimos intereses de sus congéneres.

El poder de policía utiliza disposiciones de carácter preventivo, esto es, "...simplemente impide y restringe actividades que intrínsecamente no son reprobables y su limitación -- obedece a razones convencionales". (53) Por ejemplo, obtener licencia de establecimiento para una industria, para exponer bebidas alcohólicas, para construir, etcétera.

En consecuencia, la legislación sanitaria conlleva disposiciones, derivadas del poder de policía, que afectan a los derechos individuales, como lo son las de vacunación obligatoria y el aislamiento de aquellos sujetos que sufren enfermedades contagiosas.

Los ordenamientos legales de policía y de sanidad difieren de

- - - - -

(52) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 430.

(53) Idem. p. 432.

la legislación tributaria que persigue, con fundamento en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, procurarse fondos financieros para el sostenimiento del gasto público.

Todo lo anteriormente expuesto nos proporciona las bases para concluir que el domicilio es violable cuando se reúnen los requisitos constitucionales señalados en el propio artículo 16, situación que se convierte en la excepción a la regla referida a la inviolabilidad del mismo reconocida por nuestra Constitución en forma tácita ya que en ninguna parte de su texto existe aseveración expresa en lo conducente; ideal que se remonta a los orígenes de la "Gran Carta" de Inglaterra, en donde por vez primera se consideró que la casa de cualquier hombre era su castillo; significando ello que la vivienda habitada por el más humilde de los ingleses podría ser abierta y penetrar en ella el viento y la lluvia, pero jamás el Rey.

c) Regulación Constitucional.

Examinando en conjunto los diversos ordenamientos normativos inmersos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, relacionando las prescripciones mencionadas en su primera parte con la posibilidad constitucional que la autoridad administrativa tiene para llevar a cabo visitas domiciliarias y ésto a su vez con las prevenciones en materia de cateos, los actos jurídicos

consistentes en visitas domiciliarias se rigen por lo siguiente: --

I.- La autoridad administrativa está constitucionalmente facultada para practicar visitas domiciliarias.-

La autoridad administrativa que válidamente podrá realizar -- la práctica de visitas domiciliarias será la que conforme -- a las "leyes respectivas" (antepenúltima parte), sea "autoridad competente" (primera parte), para cerciorarse y comprobar "que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía" (antepenúltimo párrafo), y "acatado las disposiciones fiscales" (antepenúltimo párrafo, también).

La competencia que una autoridad administrativa tiene para -- efectuar visitas domiciliarias denominadas en la práctica -- con el vocablo "inspecciones", cuyo objeto o fin se refiera a cualesquiera de los tópicos citados en el anterior párrafo debe constar expresamente en una norma jurídica de carácter ordinario so pena de convertirse en un acto inconstitucional. Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia -- de la Nación en las jurisprudencias que a continuación se -- transcriben:

"AUTORIDADES FACULTADES DE LAS. Nuestro Régimen defacultades limitadas y expresas ordena a las Autoridades actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no haya algún precepto --

que prohíba a alguna autoridad hacer determinada --
 cosa, ésta no puede llevarla a cabo si no existe --
 disposición legal que la faculte". (54)

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Los actos de las auto-
 ridades administrativas, que no estén autorizados --
 por ley alguna, importan una violación de garan --
 rías". (55)

Al referir el artículo 16 Constitucional que la competencia-
 de la autoridad administrativa para efectuar visitas domici-
 liarias debe contemplarse en las "leyes respectivas", siendo
 éstas las que establezcan ordenamientos de sanidad, de poli-
 cía o fiscales, significa que no es suficiente para determi-
 nar aquélla el hecho de contenerse de manera global en el --
 texto del precitado numeral y que su ejercicio deberá parti-
 cularizarse en cada una de tales leyes.

Para reforzar nuestra aseveración y a fin de puntualizar que
 las autoridades sanitarias, policíacas y hacendarias tienen-
 la misma aptitud constitucional para que en las leyes se les
 permita o faculte inspeccionar domicilios, citamos la siguiente
 tesis jurisprudencial:

"VISITA DOMICILIARIA.- ORDEN DE. REQUISITOS QUE --
 DEBE SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto-

- - - -

(54) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo
 CVI, p. 2074.

(55) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo
 XXIII, p. 97.

por el artículo 16 Constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa - debe satisfacer los siguientes requisitos: 1o. Constar en mandamiento escrito; 2o. Ser emitida por autoridad competente; 3o. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4o. El objeto que persiga la visita; y 5o. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieran únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular". (56)

Como ejemplos de legislaciones que contemplan disposiciones relativas a visitas domiciliarias podemos citar a la Ley General de Salud: Título Décimo Séptimo; al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo: Título Décimo Tercero; a la Ley Federal de Protección al Ambiente: Capítulo Noveno; al Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido: Capítulo V; etcétera, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, el 5 de junio de 1978, el 11 de enero -

- - - -

(56) Tesis 332, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, 1985, p. 564.

de 1982 y el 6 de diciembre de 1982, respectivamente.

II.- La orden por virtud de la cual se ordene practicar visita domiciliaria debe constar por escrito y estar debidamente fundada y motivada.-

La primera parte del precepto Constitucional que se desglosa establece la exigencia del "mandamiento escrito" en relación con cualquier acto estatal que signifique molestia; manda -- miento que se reitera con la remisión que él mismo hace al -- aludir al cumplimiento de las "formalidades prescritas para -- los cateos" (ante-penúltimo párrafo), cuya orden debe cons -- tar por escrito; asimismo es menester que se halle debida -- mente fundada y motivada (primera parte).

A este respecto los Tribunales Colegiados de Circuito han -- sostenido el siguiente criterio:

"VISITAS DOMICILIARIAS ADMINISTRATIVAS. FORMALIDA -- DES.- Las visitas domiciliarias administrativas de -- ben satisfacer, según el artículo 16 constitucional, las formalidades de los cateos. No dice que sólo -- algunas formalidades, sino que se refiere en térmi -- nos genéricos a las formalidades. Luego no habría -- razón legal para que los jueces de amparo mutilaran -- la garantía Constitucional y recortaran la protección que el Constituyente quiso dar a la privacidad de -- los individuos, ya que es ésta el valor que fue con -- siderado tan alto, que se incluyó la garantía de su -- tutela en el precepto Constitucional a comento. Por -- lo demás, no hay una sola razón válida, que no fuese -- la práctica inconstitucional y viciosa, para restar -- protección a la privacidad de los individuos cuando -- la visita no derive de un procedimiento penal, sino -- de un procedimiento administrativo, pues no es más -- digna de protección la privacidad del domicilio de -- quien es sospechoso de un delito que la privacidad -- de quien no lo es. Y si bien las consecuencias de --

un cateo pueden ser más graves para el afectado, que las de una visita administrativa, esto se tomará --- en cuenta para ordenar la intrusión al domicilio, es decir, para sopesar las causas que la justifican y hacer más rigurosa la exigencia del motivo en materia penal que en materia administrativa. Pero en --- ambos casos habrá que respetar las formalidades constitucionales. Ahora bien, entre las formalidades --- exigidas para los cateos, se encuentra la de una orden judicial escrita, en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se --- buscan o, en materia administrativa, cuáles son las disposiciones sanitarias y de policía cuyo cumplimiento se trata de comprobar. Y si no es materia de la litis el determinar si la orden debe emanar de --- autoridad judicial aun cuando se trate de visitas administrativas (como lo ha exigido, por ejemplo, --- la jurisprudencia de los Estados Unidos, cuya cuarta enmienda constitucional es antecedente de nuestro artículo 16, en este aspecto), de todos modos es --- admitirse el argumento del quejoso de que es necesaria la exhibición de la orden escrita de autoridad --- competente, para proceder enseguida a la visita --- misma, si ésta ha de implicar una intrusión a la privacidad del visitado. De ello se sigue que si en el --- acta de la visita no aparece, ni se demostró con --- otras pruebas, que se haya entregado al visitado --- copia escrita, motivada y fundada (artículo 16 constitucional), de la orden de visita, la visita misma --- está constitucionalmente viciada, así como todos los frutos de esa visita, los que por lo mismo carecen --- de valor legal para causar daños o molestias al visitado, y así, la clausura ordenada con base en una --- visita viciada, está también viciada, y resulta violatoria también del artículo 16 constitucional". --- (57)

III.- La orden que encomiende la realización de la visita domiciliaria debe dirigirse específicamente al visitado.

--- --

(57) Tesis 29, Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte, 1982, p.p. 44-45.

Aunque el artículo 16 Constitucional no establece de manera expresa tal exigencia, es obvio que siendo la orden escrita de autoridad administrativa competente un acto jurídico que puede afectar de alguna manera los intereses del sujeto pasivo, debe en consecuencia ser dirigido a éste en forma tal que no haya lugar a ninguna incertidumbre. Además, siendo el domicilio un atributo de la personalidad detentado forzosamente (sin menoscabo al derecho de poder ser representado), por sustituir persona física o jurídica resulta claro que las órdenes de referencia precisan destinarse a éstas.

Dicho vacío existente en el texto del precepto Constitucional comentado es generalmente enmendado en las leyes, o en los reglamentos de éstas, que regulan actividades de inspección; corrección que se lleva a cabo con fundamento en la facultad que dicho numeral otorga al mencionar que los procedimientos correspondientes a las diligencias de inspección deberán, además, sujetarse a las formalidades establecidas en las "leyes respectivas". Así, por ejemplo, el artículo 10 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, señala como uno de los requisitos a observar el que al iniciarse la visita debe entregarse al visitado, o a su representante, la orden emitida por la autoridad. Por lo que su incumplimiento -- convertirá el acto en ilegal e inconstitucional.

IV.- La visita domiciliaria es una diligencia cuyo objeto deberá concretarse al cercioramiento de que "se han cumplido los re-

glamentos sanitarios y de policia" o bien, de que "se han acatado las disposiciones - fiscales".-

El artículo que analizamos es bien claro al disponer que las visitas domiciliarias "únicamente" podrán practicarse por la autoridad administrativa para el logro de los objetivos señalados, por lo que un fin distinto deviene en constitucionalmente proscrito. Si recordamos las exposiciones desarrolladas cuando nos referimos al poder de policía del Estado y que con base en tal poder éste restringe los derechos individuales en aras de lograr un orden y bienestar generales, nos percataremos que pueden emitirse cuantas reglamentaciones de policía requiera una sociedad para desarrollarse pacíficamente, cayendo necesariamente en la multiplicación de estas diligencias. Ahora bien, su reglamentación debe llevarse a cabo por los senderos marcados constitucionalmente, es decir, tratarse de reglamentos expedidos por el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal o, claro está, de reglamentos o leyes emitidos por el Congreso de la Unión o por los Gobernadores o Congresos Locales, según sea el caso.

V.- La diligencia debe verificarse en el domicilio que guarde relación con el objeto de la misma.

Siendo un requisito constitucional el que en la orden de visita domiciliaria será menester expresar el lugar que ha de

inspeccionarse para comprobar el cumplimiento de ciertas -- obligaciones, resulta por demás obvio que la diligencia respectiva deba realizarse en el domicilio legal de las personas, constituyéndose ésto en uno de los derechos fundamentales enmarcados por el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental.

Nuestro máximo tribunal ha resuelto al respecto que:

"VISITAS DOMICILIARIAS. DEBEN REALIZARSE EN EL DOMICILIO LEGAL DE LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES, -- INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS AUTORIDADES SEÑALEN UN DIVERSO DOMICILIO EN LA ORDEN DE VISITA. La interpretación apegada al sentido estricto del artículo 16 Constitucional en relación con las garantías que tal precepto otorga a las personas físicas o morales sujetas a una visita domiciliaria para comprobar si se han acatado las disposiciones fiscales, -- pone de manifiesto que uno de los derechos fundamentales que confiere dicho dispositivo a los gobernados sujetos a una visita domiciliaria consiste en que ésta se realice precisamente en el domicilio -- legal de aquéllos. En éstas aparece independiente -- mente del domicilio que se señala en una orden de visita, si ésta se lleva a cabo en el verdadero domicilio legal de la persona visitada y si además, -- la visita es entendida directamente con la persona investigada, por sí o a través de su representante legal, resulta incuestionable que la misma fué directamente realizada". (58)

Con las exposiciones sustentadas en el anterior criterio judicial se crea una excepción a la regla referida a que la orden de visita obligatoriamente mencione el domicilio en que ha de practicarse y que, por supuesto, guarde relación con el objeto de la misma; particularidad presentada cuando el sujeto pasivo permite y atiende la diligencia a pesar de que

- - - -

(58) Tesis 220, Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, 1981, p. 171.

el mandamiento consigne una dirección equívoca.

VI.- Al concluir la diligencia se levantará un acta circunstanciada.-

El acta constituye un documento público que en virtud del mandato constitucional inmerso en el artículo 16, debe cumplir una función normativa determinada, esto es, contener los acontecimientos atinentes al acto administrativo consistente en la verificación del cumplimiento por los gobernados de los reglamentos sanitarios y de policía o bien, de que han acatado las disposiciones fiscales. Por lo que deberán mencionarse en ella las conductas del sujeto visitado tipificadas por la legislación correspondiente con el carácter de actos antijurídicos y, por ende, merecedores de una sanción.

El visitador efectuará la consignación en el acta de tales actos de manera "circunstanciada" a fin de observar esta exigencia constitucionalmente requerida, significándose con ello lo que se consta sin omitir ninguna circunstancia, particularidad o detalle, es decir, las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

De acuerdo con el precepto constitucional que nos ocupa, encontramos que la integración procesal de los hechos requiere para su validez que éstos se consten por la autoridad en un documento específico y no en otro diverso; no existiendo en el texto del artículo 16 Constitucional ninguna disposición

que faculte a la autoridad para que válidamente consigne los hechos procesalmente establecidos en un documento diferente - al acta.

Respecto a la circunstanciación del acta copiamos la siguiente Tesis Jurisprudencial:

"AUDITORES. DEBEN ASENTAR EN EL ACTA DE VISITA DOMICILIARIA, LOS PORMENORES DEL DOCUMENTO QUE LOS IDENTIFICA COMO TALES.- Lo dispuesto por el artículo 84, fracción II del Código Fiscal de la Federación, debe entenderse en el sentido de que al iniciarse la visita domiciliaria, los auditores que la lleven a -- efecto, deben identificarse plenamente con el visitado y hacer constar, en dichas actas, los pormenores del documento que los acredita con ese carácter; pues como las visitas domiciliarias, son diligencias en cuyas actas se deben hacer constar todos los hechos u omisiones observados en el transcurso de las mismas, como al efecto lo dispone la fracción V, del precepto señalado, debe concluirse que si la identificación del auditor es un hecho realizado en la -- secuela de la diligencia respectiva, se deben hacer constar, precisamente, los pormenores de ella". -- (59)

Es de suma importancia que los visitadores llenen el acta sin pasar por alto ninguna de las formalidades prescritas Constitucionalmente o en las leyes respectivas, pues las irregularidades cometidas por el visitado y constantes en ese documento servirán para la formación del criterio de la autoridad -- que califique el resultado de la diligencia, pudiendo ser -- éste la comisión de infracciones sancionables conforme a la -- legislación que le compete conocer.

- - - - -

(59) Tesis 5, Informe de la Suprema Corte de Justicia de la -- Nación, Tercera Parte, 1980, p.p. 85-86.

Cualquier desvío cometido por el representante del Estado, --
 lesionado de los derechos del visitado, provocará que su --
 actuación deba invalidarse; así lo ha resuelto el Primer Tri-
 bunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

"ACTOS VICIADOS. FRUTOS DE.- Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, -- o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darle valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serán aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma-partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal". (60)

VII.- El acta se levantará en presencia -
 de dos testigos.-

El requerimiento de mérito se deriva de las formalidades que deben cumplirse entratándose de cateos que, como ha quedado - expuesto, rigen asimismo en materia de visitas domiciliarias administrativas.

De acuerdo al artículo 16 Constitucional, es necesario que al concluir la diligencia se levante un acta en presencia de dos testigos cuya función estriba en dar fe no sólo del levanta - miento del acta, sino también de su contenido.

- - - - -

(60) Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, -
 Volúmenes 121-126, Enero-Junio de 1979.

Si el oficio de los testigos se concretara únicamente a la -- primera de las funciones precitadas, su asistencia en la diligencia carecería de sentido, pues observar que los visitantes asientan en cierto documento una serie de hechos de los cuales no tuvieron conocimiento por estar ausentes y que pueden ser falsos o incorrectos, los convertiría en cómplices de la autoridad y no en fedatarios de la realidad observada y expuesta en el acta.

Como fedatarios pueden ser llamados a juicio (con todos los -- requisitos de una testimonial), cuando hubiera discrepancia -- entre las pretensiones de las partes, pues su nombramiento -- ha sido considerado por los órganos jurisdiccionales como -- determinante condición de validez de la visita domiciliaria, de tal manera que su incumplimiento trae en consecuencia la nulidad de lo actuado.

En razón de lo anterior citamos la siguiente consideración -- judicial:

"VISITAS DOMICILIARIAS, FORMALIDADES DE LAS. EL ACTA CORRESPONDIENTE SE DEBE LEVANTAR PRECISAMENTE EN EL LUGAR VISITADO.- Si por imperativo del artículo 16 de la Constitución Federal las autoridades administrativas al practicar visitas domiciliarias deben -- observar fielmente las formalidades prescritas para los cateos, por constituir éstos y aquéllas las únicas excepciones al principio de inviolabilidad del domicilio que tal precepto constitucional consagra, resulta incuestionable que el acta circunstanciada de la visita se debe levantar precisamente en el lugar visitado, por ser éste el sitio donde se encuentran los testigos que deben presenciar ese acto".(61)

-- -- --
 (61) Tesis 53, Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte, 1984, p. 96.

Para la validez del acta no basta que ésta se levante circunstanciadamente en presencia de dos testigos, sino que además - el nombramiento de éstos debe efectuarse observando el procedimiento claramente precisado por el precepto constitucional - en estudio, consistente en los siguientes supuestos:

- 1) El nombramiento de los testigos debe realizarlo - en primer término el visitado, y
- 2) En ausencia o negativa del visitado, lo hará la - autoridad que practique la diligencia.

Supuestos constitucionales sostenidos por los órganos jurisdiccionales en cuanto a la validez y eficacia probatoria de - las actas se refiere; veamos de qué modo:

"VISITAS DOMICILIARIAS, ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO-DE LAS.- Para que las actas relativas a las visitas domiciliarias practicadas por la autoridad administrativa tengan validez y eficacia probatoria en juicio, es necesario que satisfagan la exigencia establecida por el artículo 16 Constitucional, consistente en haber sido levantadas en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia". (62)

Pero igualmente, para cumplir cabalmente con los extremos procedimentales relativos al nombramiento de testigos, no es suficiente que éste se lleve a cabo, puesto que en las actas es obligatorio asentar que se respetó el derecho del visitado --

- - - -

(62) Tesis 420, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, 1985, p. 747.

para designarlos en primer término o su negativa para proceder a ello y por quién, finalmente, fueron nombrados.

Así lo han resuelto los tribunales colegiados:

"VISITAS DOMICILIARIAS. TESTIGOS.- Para satisfacer el requisito del artículo 16 constitucional, es necesario que en las actas de las visitas domiciliarias se asiente que se requirió al ocupante para que hiciera la designación y que, asimismo, se asiente si se negó a hacerlo, y si los testigos que intervinieron fueron nombrados por aquél, o por la autoridad en su negativa, pero sin que baste que se diga simplemente en el machote en que se levantó el acta que se le hizo la prevención relativa, sin precisar si se abstuvo de designarlos y ni quién hizo la designación, pues la satisfacción del requisito constitucional indicado debe constar de manera precisa en las actas de las visitas domiciliarias, sin que sea lícito pretender satisfacerlo a base de inferencias". (63)

1.- ¿QUE ES CATEO Y QUE ES PESQUISA?.-

a) El Cateo.-

"El cateo es la inspección judicial de un domicilio particular, o de un lugar o edificio que no estén abiertos al acceso público, para llevar a cabo los actos concretos..." (64),- especificados en el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental, siendo éstos: la búsqueda en determinado lugar de personas, tendiente a su aprehensión y, de objetos relacionados con la investigación de un delito.

- - - -

(63) Tesis 58, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, 1975, p.p. 102-103.

(64) Castro, Juventino V. Op. cit., p. 61.

El cateo como figura jurídica es una de las dos excepciones que tanto legal como constitucionalmente tolera la violación del domicilio; la segunda de ellas se constituye por las visitas domiciliarias, aspecto que ya ha quedado apuntado en este trabajo. Excepciones al principio de inviolabilidad del domicilio no reconocido expresamente por el precepto constitucional multicitado y que son conocidas a base de inferencias, es decir, advirtiendo lo particular se deduce lo general.

Desde la Constitución española del 19 de marzo de 1812, expedida en Cádiz, se protegió el domicilio particular contra los allanamientos, mismos que sólo podían practicarse en los casos que determinara la Ley para el Buen Orden y Seguridad del Estado; otros países, como Brasil, Uruguay, Cuba y Argentina, han plasmado en sus textos constitucionales disposiciones que prohíben penetrar de noche al domicilio aunque tenga la autoridad la orden judicial respectiva.

En nuestro sistema jurídico el cateo se encuentra regulado por los códigos de procedimientos penales y, de acuerdo con el artículo 63 del Código Federal de Procedimientos Penales, para decretar las diligencias de un cateo basta la existencia de indicios o datos que permitan presumir, fundadamente, que el inculcado perseguido y al cual se pretende aprehenderse encuentra en el lugar en que se efectuará la diligencia, o que se hallan en él los objetos materia del delito, el ins-

trumento del mismo, libros, papeles u otras cosas útiles para probar la comisión de un delito o la responsabilidad del acusado.

La diferencia existente entre la naturaleza del cateo y la de las visitas domiciliarias es fácilmente palpable, pues el -- primero se relaciona con responsabilidades de tipo penal y -- las segundas con obligaciones del ámbito administrativo. -- Estas "...no permiten recoger ningún objeto, sino simplemente inspeccionar un lugar, libros o papeles, y en su caso de aparecer una violación a los reglamentos aplicables, el acta que debe levantarse hará constar lo descubierto o advertido, para que posteriormente se haga una valoración de todo ello y, en su caso, los funcionarios reglamentariamente autorizados para tal fin apliquen las sanciones administrativas correspondientes". (65)

El cateo, por su parte, pretende concluir con la aprehensión de un sujeto o con "...el retiro de un objeto que comprueba la comisión de un delito..." (66)

b) La Pesquisa.-

La pesquisa es "...la investigación policial encaminada a la-

- - - -

(65) Castro, Juventino V. Op.cit., p. 65

(66) Idem.

averiguación de la existencia y circunstancias de una cosa -- o la conducta de una persona". (67)

El vocablo pesquisa proviene de la locución latina "perquire-re", que quiere decir buscar con diligencia. En la práctica - jurídica mexicana se utiliza dicha palabra para referirse a - la indagación judicial desarrollada en asuntos de orden pe - nal y que de acuerdo con nuestras leyes en dicha materia com - pete iniciar a pedimento de los agentes del Ministerio Públi - co; en tal sentido se manifiesta el texto del artículo 21 de - nuestra Constitución Federal, al exponer que: "La persecución - de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía - Judicial..."

"En la legislación antigua - nos dice Eduardo Pallares-había - pesquisas generales y particulares. Las primeras se referían - a toda clase de delitos sin particularizar alguno de ellos. - Las segundas sólo trataban de investigar determinados deli - tos". (68)

En cuanto a la relación que prevalece entre las figuras jurí - dicas analizadas en estos apartados, podemos afirmar que si - en un proceso penal las pesquisas se desarrollan para llegar -

-- -- --

(67) De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Novena -- Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 376

(68) Diccionario de Derecho Procesal Civil, Tercera Edición; - Editorial Porrúa, S.A., México, 1960, p. 532.

a determinar al responsable de un hecho delictivo sancionable y las investigaciones conducentes a tal fin se llevan a cabo a través de los cateos, éstos se constituyen en la especie -- y aquéllas en el género.

- c) Importancia de las normas jurídicas relativas a los actos estatales llamados cateos.-

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la autoridad judicial para extender órdenes de cateo, cuya función consiste en inspeccionar o registrar un inmueble al que, obviamente, no se tiene público acceso, como son los establecimientos industriales, mercantiles, domicilios particulares, etcétera, y su objeto se limita a:

- 1) La detención o aprehensión del sujeto o sujetos -- indicados en el propio mandamiento y,
- 2) La búsqueda de los objetos señalados en dicha -- orden.

Lo antes afirmado revela que:

Primero: La facultad de mérito se confiere a un órgano estatal que forme parte del Poder Judicial y,

Segundo: Las órdenes de cateo deberán precisar su -- objeto, respetando las directrices Constitucionales.

Para que la ejecución de los actos inherentes al cateo se reputen como Constitucionalmente válidos, deberán cumplir cabalmente los siguientes requisitos:

- I.- La orden debe provenir de una autoridad judicial;
- II.- Tal orden será escrita y deberá fundarse y motivarse, pues la diligencia respectiva no podrá verificarse durante el período de averiguación previa sino que, por el contrario, precisa la consignación ante la autoridad judicial a quienes se exhibirán las pruebas que permitan presumir que el individuo a quien se desea aprehender se halla oculto en lugar determinado, o que en cierto inmueble hay objetos enlazados con el delito;
- III.- La orden precisará el objeto de la diligencia;
- IV.- La inspección se realizará en el lugar apuntado en el mandato;
- V.- La diligencia se circunscribirá al cumplimiento de lo manifestado por la autoridad en la orden;
- VI.- Al concluirse la diligencia se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos, los cuales serán propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La exigencia de legalidad que delimita la actuación o proceder del órgano estatal contenida tanto en el precepto que aquí nos ocupa como en el artículo 14 Constitucional, ya es estudiado, requiere para su entera satisfacción que la autoridad cumpla asimismo las directrices adicionalmente establecidas a nivel de ordenamientos procesales como lo son, por ejemplo, las consignadas en los artículos 61 a 70 del Código Federal de Procedimientos Penales y, las comprendidas en los

artículos 152 a 161 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y, obviamente, sus correspondientes en -- las legislaciones procesales de las restantes jurisdicciones- locales.

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

- 1a.- La inviolabilidad del domicilio, como garantía constitucional que debe ser respetada por todo tipo de autoridades, es una importante figura jurídica que tiene efectos constitucionales, civiles, fiscales, procesales y consecuencias en relación con los derechos políticos; el acatamiento de tal garantía se exceptúa tratándose del cateo y de las visitas domiciliarias que cumplan las formalidades establecidas por nuestra Carta Magna y por las leyes respectivas.
- 2a.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece en su artículo 16, por vez primera la competencia de la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias, distinguiéndolas de los cateos judiciales.
- 3a.- La autoridad administrativa está constitucionalmente facultada para practicar visitas domiciliarias cuando por las leyes respectivas sea autoridad competente para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales y -- cumplido los reglamentos sanitarios y de policía.

4a.- El artículo 14 Constitucional determina que la privación de la vida, de la libertad, de la propiedad, posesiones o derechos son las sanciones que pueden imponerse; el órgano facultado para decretarlas y el procedimiento que debe observarse en tal propósito.

5a.- Conforme a nuestro derecho positivo algunos órganos de la administración pública federal y del Distrito Federal, desempeñan exactamente la misma función que los tribunales judiciales en cuanto a la determinación y aplicación de sanciones se refiere; conociendo además, el órgano sancionador, de los recursos administrativos establecidos por las leyes respectivas para impugnar tales resoluciones, dando lugar a la parcialidad de los fallos y provocando dilaciones procedimentales que afectan tanto al Estado como a los particulares.

Dichas situaciones deben corregirse mediante la creación de tribunales de lo contencioso-administrativo plenamente autónomos de las autoridades dictaminadoras y ejecutoras, que resuelvan los recursos que contra los actos de éstas promuevan los gobernados.

En consecuencia se propone, también, modificar la redac -
 ción del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, -
 puntualizando que para imponer o ejecutar actos de priva -
 ción se seguirá un juicio ante los "tribunales judiciales
 o administrativos" previamente establecidos, de tal mane -
 ra que su contenido guarde correspondencia con lo dispues -
 to en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo, del -
 mismo superior cuerpo normativo.

6a.- Son inconstitucionales las visitas domiciliarias cuando:

- I.- La autoridad que la ordene no esté facultada para ---
 ello;
- II.- El mandamiento no se efectúe por escrito;
- III.- La orden escrita no esté debidamente fundada ni moti -
 vada;
- IV.- La orden no se dirija específicamente al visitado;
- V.- La diligencia no se concrete al cercioramiento de que
 se han cumplido los reglamentos sanitarios o de poli -
 cía o acatado las disposiciones fiscales;
- VI.- La diligencia no se verifique en el domicilio relacio -
 nado con el objeto de ésta;
- VII.- No se levante un acta o, de hacerlo, no se realice de
 manera circunstanciada;

VIII.- El levantamiento del acta no se haga en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, y

IX.- No se observen las formalidades establecidas en las leyes respectivas.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., -- México, 1983.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Breve Valoración Filosófica de las Constituciones de 1857 y 1917, Conferencia de los Cursos de Invierno, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo VII, UNAM, México, 1957.
- CASTRO, JUVENTINO V. Lecciones de Garantías y Amparo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México, 1917.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Vigésima Segunda -- Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- MARGADANT S., GUILLERMO FLORIS. El Derecho Privado Romano -- como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea, Décima Edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1981.
- PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, -- 1960.
- PASCUAL GARCIA, FRANCISCO. Código de la Reforma, Primera -- Edición, Herrero Hermanos Editores, México, 1903.
- PETIT, EUGENE. Tratado Elemental de Derecho Romano, Nove -- na Edición, Editora Nacional, México, 1971.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

VALVERDE VALVERDE, CALIXTO. Tratado de Derecho Civil Español, Cuarta Edición, Tomo I, Parte General, Valladolid, 1935.

L E G I S L A C I O N

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y -
PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL-
EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDE-
RAL.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO.

LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

LEY GENERAL DE SALUD.

REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

REGLAMENTO PARA LA PROTECCION DEL AMBIENTE CONTRA LA CONTAMINACION ORIGINADA POR LA EMISION DE RUIDO.

J U R I S P R U D E N C I A

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Quinta Epoca, Tomos - XXIII, XXVIII, XXXIV, LI, LXXI, CVI y Apéndice al Tomo -- CXVIII.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Séptima Epoca, Volúmenes 121-126, Enero - Junio de 1979.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917- 1965.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1985.

INFORMES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, -- Correspondientes a los años 1978, 1980, 1981, 1982, 1984-- y 1985.