

301809

57
2eg.

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CONSIDERACIONES SOBRE LAS VISITAS
DOMICILIARIAS COMO UNA FACULTAD DE LOS
ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA DE LA CONCEPCION SOSA SEDANE

PRIMERA REVISION:
LIC. ABELARDO
ARGUELLO
ORTEGA

SEGUNDA REVISION:
LIC. GABRIEL
MONFORTE
ECHANOVE

FALLA DE ORIGEN

MEXICO

D.F.

1901



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CONSIDERACIONES SOBRE LAS VISITAS DOMICILIARIAS COMO UNA FACULTAD DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

PROLOGO

CAPITULO I. LA VISITA DOMICILIARIA EN EL DERECHO HISTORICO DE MEXICO

A. EL DERECHO AZTECA	5
B. EL COLONIALISMO	10
C. EL MEXICO INDEPENDIENTE	13
D. EL MEXICO CONTEMPORANEO	17

CAPITULO II. ANALISIS COMPARATIVO DE LA INSPECCION DOMICILIARIA

A. ARGENTINA	23
B. CUBA	25
C. ESPAÑA	28
D. FRANCIA	31

CAPITULO III. LA NORMATIVIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA

A. ATRIBUCIONES QUE OTORGA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	34
B. LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS A TRAVES DE SUS ORDENAMIENTOS	43
C. FACULTADES OTORGADAS POR ACUERDO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS	50
D. ALCANCE DE LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS DEL INSPECTOR	53
E. LA IMPROCEDENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR INEFICIENCIA DEL INSPECTOR O VISITADOR	56

CAPITULO IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO MEDIOS DE DEFENSA DEL GOBERNADO

A. RECURSO DE REVOCACION	59
B. RECURSO DE QUEJA	67
C. RECURSO DE OPOSICION Y DE REVISION	71

CAPITULO V INSUFICIENCIAS NORMATIVAS RESPECTO A LAS VISITAS DOMICILIARIAS

75

CONCLUSIONES

98

BIBLIOGRAFIA

101

P R O L O G O

Las facultades de las autoridades administrativas, se fundamentan sin duda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en ocasiones los servidores publicos realizan actos que sin encontrar apoyo en la Ley Suprema, lesionan el interes comun.

Las visitas domiciliarias emanan del articulo 16 Constitucional, en donde se faculta a la autoridad admsinistrativa para ejecutar actos tendientes a la visita en la cual se trata de verificar el exacto cumplimiento del particular en cuanto a sus actividades comerciales, ya que en este precepto las autoridades fiscales revisarán los documentos concernientes al pago de impuestos, así como su registro al padrón hacendario.

Otra facultad que se deriva del ya citado articulo son los encaminados a la salubridad, es decir, a los reglamentos sanitarios y de policia, y cabe señalar que no todas las autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo tienen actos encaminados a los reglamentos sanitarios y de policia, quizás el legislador del 17 quiso dar a entender que los reglamentos ya mencionados eran para la higiene del trabajador así como su seguridad.

Por lo que se hace necesario actualizar el articulo 16 Constitucional, y que las visitas domiciliarias se ajusten a

estricto derecho cuando así se amerite, y darle flexibilidad a la norma cuando sea necesario pero nunca actuar sin motivación ni tampoco usando la bandera del artículo que fundamenta este acto administrativo, porque no lo tienen todas las autoridades administrativas.

El resultado del poder discrecional, fija las autorizaciones que ostenta la administración pública federal para obrar dentro del margen legal, pero que alcance tiene, y es aquí donde se deben de respetar los derechos del hombre y del ciudadano, aplicando una ley existente y a su vez la lógica jurídica aplicando los principios generales de derecho, como se menciona en el artículo 14 de la Carta Magna.

Ahora bien los intereses de los particulares son distintos entre sí y como ellos los fines de las autoridades administrativas, como HACIENDA y SEDUE, que aun dependiendo del Poder Ejecutivo, sus funciones son totalmente distintas, y las visitas si son semejantes ya que la segunda dependencia ha optado por el procedimiento hacendario en sus visitas, mismas que no tienen fundamento constitucional por lo que esta visita por ejemplo carece de una normatividad.

El objetivo es que se adecúe la legislación constitucional para que dentro del campo del derecho las visitas domiciliarias encuentren su fundamento y motivación, para que los procedimientos administrativos no caigan en exceso y por una

economía procesal se legisle la igualdad para todas las autoridades administrativas.

Por todo lo anterior y previendo alguna deficiencia en la intención de este trabajo de investigación, solicito a ese h. Jurado que al evaluar los presentes tratados en la misma, se tome en consideración el propósito honesto de superación académica.

CAPITULO I

LA VISITA DOMICILIARIA EN EL DERECHO HISTORICO DE MEXICO

A. EL DERECHO AZTECA.

El Valle de México, se caracterizó por ser el centro de la cultura azteca, raza que dominó en toda la región mexicana y que alcanzó su hegemonía por su gran organización.

Foco se conoce de esta cultura por documentos aztecas, solo existen algunos codices que narran en forma simbólica su proceder cotidiano, pero por los escritos de los conquistadores se puede observar mas ampliamente su historia y su forma de vida.

La complejidad en la estructura de la gran Tenochtitlan, se debió al trabajo desarrollado por el pueblo azteca que fincaba sus bases en el quehacer agrario, y a su alto sentido de responsabilidad ciudadana y de participación colectiva.

Esta cultura se basó fundamentalmente en la religión, y aun siendo un pueblo politeísta, no dejaban de reconocer a un dios principal y poderoso, como Huitzilopochtli o Quetzalcoatl, dando libertad al pueblo de adorar a un dios en especial, e inclusive cada calpulli o barrio tenía un adoratorio, para que las familias rindieran culto a ese dios, ya que todo giraba al rededor de su religión.

La economía azteca, alcanzo un máximo de rendimiento cuando dominaron por completo el valle, así como la

organización de su comercio practicado por lo general en los tianguis, además de los potchecas (comerciantes) que viajaban de un lugar a otro trayendo información y mercaderías para la ciudad aumentando la importancia de la ciudad.

Los intercambios mercantiles se basaban en una ley de oferta y de demanda, haciendose necesario un equilibrio entre estos para establecer mecanismos tributarios que lleven consigo un gasto permanente. (1)

Otro aspecto importante fue la industria familiar cimentada en la artesanía, que por su necesidad y belleza, era adquirida por los habitantes, ya que el productor de alfarería requería de un petate, o bien de tela para el vestido etc. y el productor de tela necesitaba vasijas para su manutención, llevando todos estos productos al mercado para la venta para comprar otros productos necesarios.

El imperio azteca, contaba con servidores que pertenecían a la administración pública o del reino, y estaba estructurada por toda la nobleza azteca, por lo tanto el gobierno azteca se hacía llegar de elementos necesarios para cubrir los gastos de los empleados del reino, mejor conocidos por tributos o impuestos.

1.-De Rojas. José Luis. México Tenochtitlan, Editorial Fondo de Cultura Económica México 1990 página 27

Todos los aztecas así como pueblos dominados tenían que aportar tributos para el mantenimiento de los gobernantes o nobles que ejercían cargos públicos, y una forma de obtener dichos impuestos, lo era el reparto de la tierra. La tenencia de la tierra se hacía conforme a las necesidades del calpulli o barrio, en la que se repartía por estirpe o familias dejando parcelas para las viudas, los querreros y gobernantes, las cuales eran cultivadas por todos los macehuales o plebe, del calpulli como pago en el tributo al gobierno.

Los macehuales, generalmente aportaban los tributos en especie y en trabajo, dando pauta a un noble que se encargaba de vigilar el cumplimiento de dichos emolumentos llamado "calpixqui", es decir el calpixqui o vigilante, conocido por los españoles como alguacil, se encargaba de observar que todos los habitantes cumplieran con el pronto pago de los tributos, pero éste a su vez, dependía del "huey calpixqui" que se podría equiparar con el secretario de hacienda.

"Muchos de los oficiales que dependían del palacio para su sustento están relacionados con la economía, expresada en la relación de custodia y redistribución de los tributos" (2)

Una vez recolectados los "impuestos" se necesitaba de un lugar para almacenarlos, porque hay que recordar que los tributos

2. De Rojas, José Luis. Op Cit. página 29

eran productos como el maíz, el frijol, semillas de calabaza, etc. cabe señalar que estas no se revolían así que en el "petlascalcatl" o sala de almacén, había un cuarto para cada cosa, así que para la administración del petlascalcatl se requería de personal como tesoreros, contadores, recaudadores, etc. (3)

Se dice que cada barrio tenía un calpixqui que se sometía al huey calpixqui y ordenaba la ejecución de las obras públicas al señalar los turnos de trabajo, vigilados por el topil, que por las condiciones de los tributos, estos podían ser pagados por productos o bien por trabajo al servicio del gobierno, y en ocasiones se hacían en ambas formas.

La grandeza azteca se debió a la aportación de estos impuestos, propiamente dicho, ya que por éstos se realizaron las grandes obras como las pirámides, acueductos, canales, etc. además que la tenencia de la tierra era repartida en forma justa y equitativa, y siempre vigilada por el emperador, formando pequeñas colonias conocidas como "calpullis" donde se conformaba la base del gobierno a través del tlatoani, dependiente del huey tlatoani o emperador.

La normatividad azteca, se basaba en la estructura que se plasmaba en los codices, documentos escritos en forma simbólica o

figuras que narraban las costumbres legales e ilegales. como lo sería el delito de adulterio representado por una pareja desnuda envuelta por un petate; o el estado de embriaguez que se representaba por una figura humana hombre o mujer, que arriba de su cabeza, se dibujaban círculos pequeños que denotaban la pérdida de su cordura.

La justicia azteca se basaba en el sentido escrito, y se fincaba en la sala de justicia conocida como "teccalli" donde se reunían los jueces "tecuhtlatl" para conocer y resolver sobre los asuntos que llegaran del calpulli, ya que los de menor importancia las resolvían en el barrio, pero cuando eran de mayor importancia se fincaban en el teccalli, por lo que se puede observar una primera y segunda instancia, y además se hacía del conocimiento de los jueces según la materia, o sea, las prácticas judiciales se hacían de acuerdo a la materia. civil, penal, militar; cabe señalar que los nobles gozaban de un procedimiento especial por lo penoso que resultaba por su estirpe, otorgándoles la facultad de suicidarse para no sufrir el procedimiento.

En cuanto a las prácticas domiciliarias en el ámbito azteca, fueron realizadas por el calpixqui, ya que se le facultaba para revisar y recolectar los tributos, así, como el de observar que se cumplieran las normas establecidas por el comercio, por el producto del trabajo y por servicio al emperador.

La estructura administrativa generalmente se baso en los principios antes señalados, que giraban en torno del emperador ya que este tenía conocimiento de todo lo que se hacia en su reino, pero como todos los gobernantes necesitaban de personas de su confianza para el mejor desempeño de sus funciones, como los alguaciles, que cumplian funciones similares a los visitantes domiciliarios para la recolección de tributos, e inspeccionar al calpulli, ademas se consideraban como empleados administrativos de rango medio, manteniendose en su puesto con un estricto sentido de responsabilidad, ya que no era posible sobornarlos ni tampoco otorgaban concesiones o favor alguno.

B.-EL COLONIALISMO

Cuando reinaba Moctecuzoma Xocoyozin, llego a las costas de lo que hoy es Veracruz, un grupo de hombres barbados en busca de nuevos territorios y riquezas.

Moctecuzoma al saberlo penso que se trataba de la leyenda de Quetzalcoatl, por lo que le fue fácil al extranjero descender e internarse al territorio mexicano; pero nunca se imaginó el gobierno azteca que esos "visitantes extraños", serian los hombres que terminarian con la hegemonia azteca y la mezcla de culturas.

No fue fácil para los españoles lograr la conquista, y el primer sistema autoritario que se impuso fue el decretado por

Hernán Cortés, otorgando todo tipo de facilidades a sus soldados, ya que les dio parte de lo obtenido en la conquista.

El rey de España, al tener conocimiento de la conquista de Tenochtitlan, mandó de inmediato a un representante de la corona para restar fuerza a Cortés y controlar las riquezas señaladas por los mismos conquistadores. Fue así como llegó el primer virrey de España, Antonio de Mendoza, para la nueva colonia. (Nueva España).

Antonio de Mendoza al instalarse como virrey, implantó el sistema de gobierno que se vivía en su país de origen, el cual estaba representado por los Corregimientos instaurados por el rey Fernando el Católico para controlar a la población que buscaba un poder en el gobierno.

Los Corregimientos de la Nueva España, trataban de dar estabilidad económica y social para el imperio español, pero en realidad se dejaba sin participación en el gobierno a los mestizos, criollos, mulatos, etc.

La estructura social se limitó en forma tanante, los españoles eran los de la elite y los mal llamados indios, eran los "esclavos", es decir, los "civilizados" comenzaron a instalarse como la clase trabajadora del gobierno, dominando el comercio, la industria, la tenencia de la tierra, y el clero la religión, haciéndose necesario para los mexicas la introducción de

sus comunidades pero sin éxito. (4)

Otra causa que marco el status de raza, fue la del color de piel. ya que para los nuevos gobernantes, el color blanco era el de dominio, y los colores morenos eran para la clase trabajadora.

Se ha hecho referencia al aspecto social en este tema, debido a que las legislaciones aztecas como españolas, se combinaron estructurando un cambio en el gobierno que ya no fue igual al español, y tampoco al sistema precolonial. dejando sin participación en el sistema de gobierno a los indígenas.

Además, los europeos introdujeron un tercer factor racial, los negros que en nuestro país cubrieron el trabajo de la minería sin tener intervención alguna con el gobierno.

La forma de gobierno en la conquista sólo se transmitió de la corona española al nuevo mundo, colocando corregimientos o gobernadores en las entidades conquistadas y fundadas, en las que sólo el español podía recurrir y formar parte de ella, sin dar intervención ni participación a los indígenas, mestizos, negros, etc. por lo que los recursos de dichos gobernados eran inexistentes, más sin embargo en los corregimientos se facultó al alguacil para visitar e inspeccionar la actividad de los españoles asentados en las tierras americanas.

4.- Stein, Stanley. La Herencia Colonial de América Latina Editorial Siglo XXI 20a. Edición Mexico 1988 página 56

Se ha hecho referencia al aspecto social en este tema, debido a que las legislaciones aztecas como españolas, se combinaron estructurando un cambio en el gobierno que ya no fue igual al español, y tampoco al sistema precolonial, dejando sin participación a los naturales de México en el gobierno.

C.-EL MEXICO INDEPENDIENTE

El abuso de los españoles marcaría la pauta para determinar el movimiento de los mexicanos para obtener su libertad e independencia.

La lucha social entre los españoles radicados en México y los criollos que podríamos denominar como mexicanos, eran agravadas por el sistema imperial mismo que ya no soportaba la carga económica de los empleados de la corona.

El movimiento independiente encabezado por Don Miguel Hidalgo, encontró un freno aún cuando el reinado español estaba en crisis, pero las razones que justificaban la eliminación del español en el predominio político y social eran múltiples, lanzándose los insurgentes, en contra de los traidores (españoles reos de alta traición), que anteponian intereses personales con el gobierno francés sacrificando al pueblo de la Nueva España, así como los agravios cometidos por los españoles en contra de los americanos, como el despojo, la esclavitud, etc.

crueldad, prohibiciones, etc. (5)

El derecho del americano a regir su propio destino y gozar de la riqueza que le rodea, ser dueño del fruto de su trabajo y poder vivir con seguridad, solo era realizable mediante la organización de un estado social libre e independiente.

Evidentemente que el propósito del movimiento era el de obtener independencia y libertad, así como reestructurar la organización política de México, y establecer una justicia social más equitativa, sin distinción de razas mismas que eran oprimidas y esclavizadas.

La procuración de justicia no se logró en forma inmediata, sino hasta al decretarse formalmente la independencia de México y constituirse la República, porque aún en el imperio mexicano, había descontento y rencillas, pero finalmente se promulgó la primera constitución mexicana en 1824, y en la cual se instituye en su artículo 20 la creación de los juzgados con competencia nacional para resolver de las controversias entre los particulares y el Estado mismo, dejando sin efecto a los tribunales especiales.

La Nación Mexicana que por tres siglos vió mancillada su libertad ahora la recuperaba, hacia sonar nuevamente su voz ante

el mundo, al instalarse la Junta de Soberana para determinar el camino del naciente país bajo los siguientes postulados:

-Que la Junta tendrá exclusivamente el ejercicio de la representación nacional.

-Que la junta provisional gubernativa tendrá por este atributo, todas las facultades que declaren las Cortes y la Constitución.

-Las decisiones de la Junta por su atributo legislativo, serán las que declaren los tratados.

-La Regencia tendrá facultades como la española mientras no se contraponga con el Tratado de Córdoba

-La Junta es soberana y tendrá el carácter de magestad

-Se crea la Comisión de Relaciones Interiores, Comisión de Relaciones Exteriores, Comisión de Justicia, y lo Estadístico, Comisión de Hacienda y Comisión de Guerra.

Los vocales que integraron la Junta Soberana, lo hicieron bajo protesta de observar las garantías proclamadas en Iguala por el ejército del Imperio Mexicano, desempeñando fielmente en servicio de la Nación.

La vida independiente de México comenzó con el desarrollo de los derechos humanos, el poder se dividió en Legislativo, Judicial y Ejecutivo. además de otorgar al ciudadano libertad bajo los principios de equidad y justicia, y cuando la autoridad abusara de su poder, existía una protección ciudadana conocido

como juicio de garantías o amparo.

No obstante los españoles intentaron volver al poder con sus tendencias monárquicas, haciendo un fuerte ataque en contra del nuevo imperio mexicano, recibiendo apoyo de los europeos, pero no lograron su objetivo ya que la idea nacionalista de la nueva nación era inquebrantable. (6)

El Congreso se ocupó de la situación de los españoles radicados en México, con la Ley de Expulsión del 20 de diciembre de 1825, prohibiendo la entrada a los españoles a nuestro país, y dando naturalización a aquellos que tenían más de dos años de vivir en el territorio nacional, si así lo deseaban, demostrando además su solvencia económica o su participación en la industria, pero en cuanto a los españoles que laboraban en el gobierno, se les destituyó dejándolos sin empleo. (7)

No fue fácil dar al nuevo gobierno una imagen de honestidad y rectoría de la noche a la mañana, sino que fue necesario primero desterrar a todos los funcionarios que atropellaban el desarrollo del país, y que no comulgaban las nuevas ideas, por lo que tenían que prestar juramento los naturalizados para conservar la independencia y forma de gobierno establecidos para que se pudiese iniciar una nueva vida política

6.- Sims, Harold, La Expulsión de los Españoles de México (1821-1828 Fondo de Cultura Económica, México 1990 página 212

7.- Ibid.

en el país.

El nuevo gobierno procuro la justicia a través de los ordenamientos legales, para controlar así los abusos de las autoridades o servidores públicos, mismos que habían experimentado las arbitrariedades de los españoles.

D.-EL MEXICO CONTEMPORANEO.

La Revolución de 1910 hizo poco más de derrocar a Don Porfirio Díaz, no sólo se trató de eliminar una dictadura opresora por los burgueses en el poder, sino también se dieron los cambios en la ideología del país y llevar el cambio social.

Este movimiento algunos tratadistas lo consideran continuo, y otros lo consideran terminado en la promulgación de la Constitución de 1917, misma que justifica el cambio y la justicia social.

Los cambios sociales se dieron por una inadecuada justicia social, por la anarquía burguesa que en realidad Don Porfirio Díaz no pudo controlar, mismos que llevaron al país en un descontento social ya que en realidad la procuración de justicia era injusticia.

Quizás uno de los puntos más importantes o fundamentales

que dió inicio a la revolución fué el del monopolio agrario, es decir, la tenencia de la tierra y la relación entre el cacique y el campesino, ya que el primero otorgaba un salario manejado a favor de éste, y que siempre estaba el campesino en deuda por no alcanzarle e inclusive esta deuda era heredada a sus familiares movimiento conocido por la "Tienda de Raya" y el error del sistema de gobierno fue haberlo permitido que en realidad eran verdaderas injusticias.

El movimiento revolucionario encontró respuesta sin duda en la integración del Congreso Constituyente para redactar una nueva Ley Suprema, misma que se dió el cinco de febrero de mil novecientos diez y siete y en el artículo 27, se observa la propiedad del campo y el reparto de las tierras que obtenían los caciques desconociendo los títulos de propiedad que se dieron por las compañías deslindadoras, otorgando seguridad y protección a los campesinos marginados, además de desconocer las Tiendas De Rayas que perjudicaban a los campesinos y agricultores sometidos al régimen burgués.

Las luchas no se limitaron para un cambio en el poder, sino también por la igualdad en las clases sociales, encontrar el bienestar colectivo más que el individual, sin importar la condición económica del sujeto.

Este punto se puede concretizar con el resultado de la publicación y vigencia de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos de 1917, su contenido refleja la etapa posrevolucionaria, los beneficios alcanzados por los percursores de la batalla.

El artículo 27 de la Constitución, señala los principios de la propiedad de la Nación, la cual debe de sustentarse en todo momento y sólo a ésta le corresponde otorgar la propiedad privada; recordando que la propiedad la sustentaban la minoría aristócrata y el pueblo base de la Nación, era el obrero marginado y explotado en ella, situación que buscó el revolucionario en protección del pueblo.

El reparto agrario constituye sin duda un beneficio social, el conflicto actual sería que ya se acabó el reparto territorial porque ya no hay ni cerros que repartir, y el uso inadecuado en la desforestación y cultivo de parcelas, pero que aún son un fenómeno social y que el campesinado necesita de una educación y procuración social para hacer valer los derechos que se lograron en esta etapa posrevolucionaria.

Como ya se señaló anteriormente, la base obrera también encontró apoyo para obtener lo suyo, el artículo 123 constituye una verdadera garantía social lograda por el movimiento revolucionario, la seguridad social a través de los órganos de salud como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Servicio Social de los Trabajadores del Estado, recordando la batalla sostenida en Río Blanco y Cananea, además

que las prácticas monopólicas de los empleadores daba pauta al maltrato del obrero y explotación masiva, por lo que el constituyente cuidó y procuró asegurar para el beneficio de la base trabajadora, tanto de la empresa privada como la estatal.

Como ya se mencionó, el paso más importante en nuestro México moderno fue la promulgación de la Carta Magna, con atención a la reorganización de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, donde se propuso fortalecer al Ejecutivo, no se trató de dar una nueva constitución, sino que se apoyó en la de 1857, haciendo los cambios que para esa fecha eran ya necesarios como la educación y la participación general de todos los ciudadanos.

"Ya Venustiano Carranza tiene su Constituyente
pa'enderezarle las leyes que les va a dar a
la gente." (B)

En conclusión, el resultado de la etapa posrevolucionaria es sin duda nuestra Carta Magna, y de ella derivan todos los beneficios sociales así como la procuración de justicia, prohibiendo los tribunales especiales y las arbitrariedades de los que ocupan los puestos públicos, a través del Ministerio Público, representante de la sociedad y de los desaparecidos o quienes no pueden comparecer a juicio, logros evidentes del

multitudinario movimiento.

En la actualidad las visitas o inspecciones a los ciudadanos no carecen de un fundamento legal, pero qué puede suceder en caso de que se esté violando el precepto constitucional que fue una herencia palpable como ya se ha mencionado, y sin duda se siguen dando movimientos en contra de la ciudadanía porque aun tomándose en cuenta el aspecto fiscal o de seguridad, las legislaciones modernas atribuyen facultades a algunas autoridades administrativas para realizar dichos actos administrativos.

Existen diversos ordenamientos que facultan la visita domiciliaria administrativa, y todos ellos fundamentados en la Carta Magna, los cuales se analizarán como tema de esta tesis y que el gobernante ha manejado en el México moderno como una tributación más a su poder la cual debe de estar contemplada más ampliamente o restringida para evitar los abusos administrativos porque nuestra Constitución actualmente faculta las visitas domiciliarias en materia fiscal, sanitaria y de policía, para comprobar si se han acatado éstas, y actualmente, hay otras autoridades administrativas que no tienen nada que en común con las autoridades señaladas, como las Delegaciones Políticas, o bien la Procuraduría Federal del Consumidor que también realiza visitas de inspección o domiciliarias, además que las autoridades facultadas conforme a nuestra Carta Magna, cometen

arbitrariedades en dichas visitas, dejando siempre la posibilidad de recurrir al recurso o bien al juicio de garantías, pero si en nuestro México tratamos de realizar una vida mejor y económicamente levantarla, porque permite el gobierno trabajar con personas que son deficientes en su trabajo o bien no conocen la materia realizando visitas domiciliarias sin un criterio, abusando siempre del gobernado.

Cabe señalar que dichas visitas serán sólo para personas que tienen una actividad económica en dicho lugar, es decir, a negociaciones o prestadores de servicios mas nunca a personas que tienen asentado su domicilio u hogar, con lo que se debe de apelar a dicha actividad por parte de las delegaciones políticas del gobierno capitalino al ordenar también dichas visitas a las moradas de los gobernados.

C A P I T U L O I I

ANALISIS COMPARATIVO DE LA INSPECCION DOMICILIARIA

A.- ARGENTINA

Argentina vive actualmente una crisis económica que ha afectado al sistema de gobierno, aún no se logra la estabilidad política deseada.

La crisis social y cultural ha dado al gobierno argentino cambios radicales para controlar los saqueos sufridos a centros comerciales, y aun con las constantes supervisiones que realizan autoridades administrativas para inspeccionar el costo adecuado de las mercancías, no ha sido posible regularlo por la inflación y posiblemente por una inadecuada política gubernamental.

Con el arribo al poder del señor Raul Alfonsín, el gobierno retoma la Constitución de 1853, misma que aun rige al pueblo con el señor Saul Menem.

La Administración Pública Argentina está compuesta por ocho ministros que son:

- Del Interior.
- Relaciones Exteriores y Cultura.
- Economía.
- Obras y Servicios Públicos.
- Educación y Justicia.

-Trabajo y Seguridad Social,

-Salud y Acción Social.

También cuenta con secretarías que son la de la Presidencia, Inteligencia de Estado, Información Pública y Planificación. (9)

La problemática administrativa argentina, radica esencialmente como todos los pueblos de latinoamérica en las ciudades que son más controladas que las provincias en cuanto a la supervisión administrativa. (10)

Hay que recordar que argentina sufre las prácticas de corrupción y de inmoralidad extranjera a raíz del descubrimiento de yacimientos de petróleo, donde gobiernos extranjeros a través de empresas privadas, quiebran a la nación argentina dejando como costumbre los manejos inadecuados que tomarían los futuros gobernantes. (11)

La fiscalización argentina, gira sin duda en torno a la economía, y parte de esa administración centralizada proviene en gran medida del campo, el cual, ha sido abandonado actualmente por la pérdida del precio de garantía y por falta de tecnología adecuada a la actualidad.

9.-Enciclopedia de México Tomo II México 1988

10.-Sandner, Gerhard. America Latina UNAM. México página. 248

11.-Kaplan, Marcos. Aspectos de America Latina, UNAM. 1985 página. 192

Las inspecciones en Argentina, se han originado desde el siglo pasado para allanar los tropiezos que se daban en aquellos, en el crecimiento del país, ya que en la Ley 1454 de fecha 28 de febrero de 1821 se estipuló, "a todos los que sean nombrados para las atribuciones que tiene este poder (ejecutivo) van más allá de lo pactado puesto que viene del más alto nivel su nombramiento para que se les faculte a inspeccionar y vigilar la actividad privada del país y en forma general al Estado." Hay que recordar que en esa época Argentina se ligaba a un régimen militar, por lo tanto se les atribuía dichas funciones a los militares. (12)

B.- CUBA

El sistema de gobierno Cubano, sufre un cambio drástico en la forma de gobierno en 1959, con la Revolución encabezada por Fidel Castro, obteniendo al primer país comunista de América Latina.

La isla Cubana, aun vive el comunismo "atrasado" no obstante a la modernización del sistema en Europa, por lo que se ha criticado en varias ocasiones en forma mundial, pero respondiendo que la URSS ha atentado con los verdaderos principios comunistas.

La Constitución Cubana, señala más los aspectos de

12.- Ley 1454 de fecha 28 de febrero de 1821.

seguridad social gubernamental que los intereses particulares, se lucha por la seguridad social más que el aspecto individual de libertad.

Sin duda se ha escogido para el estudio de este tema al régimen de Castro por ser diferente a los sistemas comunes de nuestra comunidad latina, pero en realidad hay más opresión que libertad por parte del gobierno o sistema comunista.

Es fácil mencionar que todos los habitantes de la isla indirecta o directamente son empleados públicos, porque tienen que trabajar en comunidad para el sistema, y si alguna persona no colabora con la tarea encomendada, se le sanciona conforme a las disposiciones legales, es decir, el ostentar un cargo público para el cubano es cosa natural, ya que todos tienen que colaborar con el gobierno.

La propiedad cubana es "social" de acuerdo al régimen gubernamental implantado por unos cuantos, la propiedad privada no existe como tal, aunque se reconocen los derechos posesorios que ostentan los ciudadanos (particulares)

Las visitas domiciliarias en Cuba, no son como las concebimos en México, son más de carácter militar que civil, y sólo se dan para observar el cumplimiento adecuado del régimen de Castro, los cuales darán aviso de inmediato al superior para sancionar o destituir al infractor, e inclusive se puede afirmar

que todo ciudadano es un visitador, ya que al no adecuarse su conducta con el sistema, se puede dar aviso al "compañero superior" para que este reprenda al subordinado por no cumplir con lo establecido por la Constitución, es decir, las inspecciones realizadas por la autoridad cubana, son determinantes para vigilar el cumplimiento del sistema, a contrario sensu de nuestro país que son encaminadas para el cumplimiento económico, social, y de seguridad de higiene y beneficio colectivo sin perseguir un interés que resultaría económico para el gobierno.

Lo anterior fue un comentario de un ciudadano cubano que visitó nuestro país y al hacer una comparación a nuestro sistema mencionó a los militares que constantemente atentan contra la dignidad y seguridad de los habitantes haciendo inspecciones autorizadas por el gobierno pero en forma arbitraria, no ajustándose a los derechos humanos.

Pero no todo es tiranía en Cuba, también el ciudadano cuenta como otros ciudadanos del mundo con justicia administrativa. hay que recordar que la propiedad es estatal y que las visitas que se efectuen a las empresas o talleres son para corroborar la producción y seguridad del mismo grupo en el poder; y los abusos cometidos por los mismos visitadores, puede ser revocada a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que también tiene importancia a nivel nacional.

Los funcionarios públicos cubanos, atienden a la población y están al servicio de ésta, pero en la práctica actual, el abuso del poder es desmedido, y aun reformada actualmente su constitución, no retoma en esencia los valores de la libertad humana, toda inspección es con finalidad de observar el sistema que hoy en día tiende a derrumbarse por la "perestroika" rusa, dejando al cubano sumergido en un sistema que no alcanzó a florecer en plenitud.

C.- ESPAÑA

Los principios administrativos españoles, se ajustan básicamente a la letra, es decir, el servidor público español, realiza su trabajo conforme a lo establecido por la ley, y difícilmente ejecuta actos que no estén consagrados en algún ordenamiento.

El ciudadano español tiene una gran variedad de recursos administrativos y leyes que se hacen valer en cualquier tipo de violación que cometa el funcionario español, como lo es la ley del Defensor del Pueblo, o la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Todos los españoles están obligados a contribuir al sostenimiento del país o de los gastos públicos, pero en ningún caso el sistema tributario será injusto, ni tendrá alcance

confiscatorio. (13)

Las inspecciones que se realizan al respecto conforme a este principio constitucional, prohíbe las prácticas confiscatorias de los bienes de los particulares cuando se detecte una anomalía, ya que se cree en la buena voluntad del ciudadano para cumplir con sus tributos, acordando el Tribunal Constitucional en la igualdad otorgando la flexibilidad a la exigencia que ordena la ley; al igual que México, cuando se detecta una evasión fiscal, se da plazo al contribuyente para que regularice su situación fiscal.

Las visitas que efectúa el gobierno español, son encaminadas también a la protección social, como el derecho al trabajo y a la igualdad entre la mujer y el hombre, pero la Constitución española, en su artículo 1.38, menciona que el estado vigilará y garantizará las políticas económicas para el ejercicio y defensa de la productividad, de acuerdo a la planificación y economía general del país; más que de verificar su funcionamiento adecuado en la seguridad como lo sería nuestro país. España, vigila no sólo las condiciones tributarias o de seguridad social, sino también la productividad que afecta a la nación.

Al igual que nuestro país el Estado vela por los

intereses de sus ciudadanos, en la seguridad social y de trabajo, para ello el Tribunal de trabajo tambien cuenta con inspectores o visitadores para cercionarse de las prácticas seguras y dignas de trabajo, asi como el derecho a la vivienda, sancionando al infractor en forma administrativa.

Todas las prácticas administrativas españolas tienen una semejanza a la nuestra, en algunos principios están más adelantados que en nuestro sistema, pero en otras México es más eficiente.

Todo lo mal actuado por la autoridad administrativa, puede ser recusado, ya que también las personas encargadas de realizar las visitas domiciliarias, están en el supuesto de corrupcion y abuso de autoridad, para lo cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resuelve sobre la legalidad de los actos administrativos que se llevaron en contra de la ciudadanía o que no son acordes a la realidad de la inspeccion.

En las leyes españolas, no existe una definicion clara de lo que es el inspector o visitador domiciliario, como lo conocemos en México, pero el Tribunal ha considerado a estos empleados, como elementos de seguridad en general, podemos decir que son todos aquellos que legalmente desempeñan una funcion como autoridad publica encargada de dar aviso a la autoridad de su competencia de las anomalías que se encuentren en su medio.

Un ejemplo de inspectores administrativos en España, son los relacionados con los servicios agrarios, en donde se ordena a todos los gobernantes presten auxilio para sus funciones para vigilar las practicas del campo, que para tal efecto se tienen que identificar con su carnet o credencial para evitar abusos de algunos funcionarios no autorizados.

De lo anterior tenemos que la práctica española, es de dar autoridad a los visitantes para el desarrollo de sus funciones, pero no todos son aptos para hacerlo como sucede en México y para ello tienen que presentar un examen que los acreditará como posibles visitantes, y capacitación para poder detentar dignamente el cargo. (14)

D.- FRANCIA

Para el gobierno francés, existen reglamentos cuyo contenido es preciso, ya que la potestad de la autoridad es jerarquizada.

La revocación de los actos administrativos, se hace por el mismo procedimiento y formalidades que el reglamento revocado proporciona, es decir, si el reglamento que se impugna tiene determinadas formalidades, ésta se debe de acatar en la revocacion al formular la impugnación del acto administrativo.

La distinción entre personas públicas y privadas en el deracho francés, no solo son de caracter gobierno y ciudadano, sino que el gobierno frances reconoce que sus elementos (Estado, Entidades Territoriales, Departamentos Comunes, y los demas organos que lo componen, tienen a su cargo un servicio público que debe de satisfacer primariamente a la comunidad, por lo que al mismo tiempo establece la creación de funcionarios públicos que violen al igual que organismos privados el exacto cumplimiento de las actividades estatales.

Para Hauriou los principios constitucionales son un ordenamiento representativo que determina la actividad estatal y de la cual derivan los actos administratvos. (15)

El agente administrativo como se conoce en francia, se ve envuelto en una situación completa tanto por sus instrucciones como su inspiración en la función que se le ha encomendado, actividad que es aparentemente independiente, pero no lo es así, ya que tiene que acatar las ordenanzas que se le han impuesto y debe de representar a la colectividad y al Estado como entes separados.

La sociedad francesa heredera de los principios del movimiento revolucionario, en la cual surge teoricamente el

15.-Le Fors, Anicet. La Reforma Administrativa en Francia, Instituto Nacional de Administración Pública Mexico 1982 pagina 25

derecho administrativo, con la separación de los poderes, y la forma escrita de las actividades del ejecutivo, (derechos humanos) define su política estatal con el régimen adecuado para la organización política que adecua los servicios del inspector francés.

Es una sociedad que experimente los primeros pasos de la administración pública y mas que amenazada por su perfeccionamiento, es sin duda la muestra para otros países que la superan como tal, ya que las inspecciones no dejan de ser arbitrarias en ocasiones por el abuso del poder pero en ningún momento se deja en indefensión al ciudadano.

Las prácticas administrativas francesas las podemos simplificar con el ejemplo del derecho de aguas, que el Estado confiere la explotación de estas en una forma pluvial y de subsuelo, cuando no se está acatando lo concedido, el gobierno francés impone severas multas, pero todo aquello lo conoce a través de sus inspectores o visitadores domiciliarios que dan fe de lo acontecido o de lo correcto o incorrecto facultándose a éste para que acuda de forma inmediata para rendir su informe.

C A P I T U L O I I I

LA NORMATIVIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA

A. ATRIBUCIONES QUE OTORGA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marca las bases principales para la visita domiciliaria, aun desde la época prehispánica. el procedimiento judicial civil se realizaba, en lo posible, de no dañar a las partes. pero siempre con respeto a la autoridad que administraba la justicia.

Ya para los aztecas la causa legal comenzaba con una forma de demanda o de Tetlailianiliztli, a partir de la causa legal surgía un citatorio o tenanatiliztli, ordenado por el juez o tectli.

El tequitlatoqui (persona que en la actualidad conocemos como el notificador del juzgado) notificaba a la parte demandada que tenía en su contra un juicio y si éste no realizaba su función, carecía de valor ya que no revestía la formalidad que para el pueblo representaba la función de este funcionario del juzgado.

Ya para la Nueva España, la organización judicial cambia radicalmente en la forma, esencialmente en la escrita; los procedimientos para impartir justicia requerían como es natural de una serie de tramites legales similares a los acostumbrados

hoy en día, en donde el actor ejercitaba la acción del juzgado a través de una demanda en la cual se tenía que expresar con exactitud los hechos y de igual manera lo que se pedía, al igual que con los aztecas, esta demanda debía notificarse.

Sólo en pocas ocasiones los encargados de impartir justicia podían catear propiedades privadas sin permiso especial, pero el juzgado de La Acordada, facultaba a sus agentes para registrar haciendas, ranchos, fábricas y almacenes, así como los domicilios de los particulares sin tomar en cuenta la posición social del propietario.

Para el México independiente, en 1857, se estableció en la Constitución dentro del artículo 16, los preceptos de que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandato escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El universo del derecho constitucional, ley fundamental, y que de ella emanan los principios o postulados fundamentales para todo el conglomerado legal, se contemplan a través de su historia las decisiones políticas, económicas y sociales que dan vida a un país y que establece la organización estatal y social de su pueblo.

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido

los reglamentos sanitarios y de policia; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos." (16)

Sin duda nuestra Carta Magna, marca en sus primeros artículos los principios fundamentales de las garantías individuales, utilizandolo como sinónimo de derechos humanos, que datan desde la Revolución Francesa; misma que determina las bases de las visitas domiciliarias, que debe efectuar las autoridades administrativas, como protección a la ciudadanía y freno a los inspectores encargados de realizarlas.

El tema que nos ocupa, se encuentra debidamente reglamentado a través del artículo 16 Constitucional, en el cuarto párrafo, de tal suerte que el ciudadano que es visitado conforme a los fundamentos legales, y si existe una violación a los actos administrativos normados, el visitado tiene la facultad de invocar el juicio de garantías o mejor conocido como el juicio de amparo.

El agrupar diversas garantías individuales en un sólo artículo constitucional, es una práctica jurídica sin duda.

Un ejemplo de lo anteriormente citado es el artículo 16

16.-Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1991. Tomo IX

de la Ley Suprema, al mencionar que nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles, o posesiones, sino por mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, y esta idea ambigua que deja la actividad de la autoridad competente se podría interpretar sólo para la autoridad judicial, ya que en el segundo párrafo, se señala que la autoridad administrativa podrá efectuar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se ha cumplido con los reglamentos sanitarios, policía y fiscales, sin que se pueda realizar alguna visita sin los fundamentos legales.

Burgoa señala que el artículo 16 Constitucional, es un principio que difícilmente se podría contemplar en otro país, ya que es un precepto de verdadera seguridad a la libertad cuyo orden jurídico total es desde la Ley Suprema hasta el más mínimo ordenamiento administrativo. (17)

El acto de autoridad que debe de supeditarse a éste concepto legal, va más allá de lo que significaría una garantía de audiencia y de legalidad.

También Burgoa, menciona que los actos administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de los bienes jurídicos, sin importar la esfera

17.-Burgoa, Ignacio. Garantías Individuales. Editorial Forúa, México 1985 página 586

subjetiva de la persona, son en sentido estricto un principio del referido artículo 16, así como los actos jurisdiccionales, penales civiles y aun los mercantiles y administrativos.

Lo anterior es referente a la "molestia" que la autoridad realiza y que el gobernado soporta, bajo el principio de que "nadie puede ser molestado..." y como referencia a la primera parte del ya citado artículo constitucional.

En cuanto a la segunda parte del mismo artículo, Burgoa indica que independientemente de las visitas que se practiquen en el domicilio del gobernado o gobernados, provenientes de orones de cató, son condicionados a las garantías que necesariamente tienen que ser en forma escrita, pero sin embargo a la autoridad administrativa se faculta para realizar visitas domiciliarias sin previa orden judicial, pero sólo podrán cerciorarse que se ha cumplido con los reglamentos sanitarios, de policía y por último en materia fiscal. (18)

Esto último se puede interpretar en dos sentidos, el primero, que la autoridad administrativa solo puede realizar visitas cuando se trate de seguridad, sanitaria, entendiéndose exclusivo para la Secretaría de Salud así como las diversas autoridades administrativas incluso las Delegaciones Políticas y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social correspondiente a la

seguridad e higiene para los trabajadores y el Reglamento de Policía y Buen Gobierno. relativo a la misma seguridad que inclusive determinan las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, y la segunda corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a la fiscalización de los negocios o personas económicamente activas, es decir, lo relativo a los Impuestos.

La segunda interpretación sería que toda la autoridad administrativa de todas las dependencias del Poder Ejecutivo, está facultada para realizar las visitas domiciliarias aún no encontrándose en el suuesto constitucional como lo es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etc.

Sin embargo Ignacio Burgoa, indica que la autoridad del Departamento del Distrito Federal, así como la de las Entidades Federativas están facultadas para penetrar a establecimientos industriales o mercantiles y aún al de los particulares, pero siempre y cuando se realicen obedeciendo este precepto constitucional y surge a todas luces la violación a esta garantía constitucional.

La autoridad fiscal, tiene expresamente el derecho de realizar dichas visitas domiciliarias para exigir y revisar el cumplimiento tributario, en donde se inspeccionarán los libros y papeles para verificar la legalidad del establecimiento ya sea industrial o mercantil con lo que si se altera dicho sentido,

será evidente la violación a este derecho de garantía individual.

Cabe señalar que son actos fundamentados en un principio de legalidad constitucional y no son actos al arbitrio de las autoridades administrativas, que deben de acatar los reglamentos expedidos para dichos actos administrativos.

Ahora bien se trata de visitas, para cerciorarse del cumplimiento de la actividad del gobernado, no de actos tendientes a clausurar negociaciones o de sancionar en una primera visita, sin consultar el reglamento, es decir, en la vida cotidiana, se dan abusos de autoridades administrativas que sin conocer el reglamento que representan, actúan clausurando o inventando sanciones por lo que se hace posible la corrupción y el desconcierto de los visitados.

Es importante remarcar que la visita, tiene su fundamento principalmente en el artículo 16 constitucional, así como en las leyes reglamentarias que se derivan de este precepto.

Estas visitas también tienen una formalidad que es la de realizarse frente a dos testigos, que a falta de éstos, carece de validez el acta levantada, pero que sucede si en el acto los visitantes no tienen en el lugar dichos testigos, o bien que sucede si en el caso de que la ley fiscal que para que tenga verificativo dicha visita se estampen todas las firmas de los actuantes así como las firmas de los visitados, y que a falta

de una de ellas se tiene por no practicada dicha visita, o simplemente si se tiene una orden de visita la notificación no es acorde con lo señalado en el precepto legal.

Se ha señalado reiteradamente en este punto de investigación al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su ejemplificación se toman como base algunas Leyes administrativas como lo es el Código Fiscal de la Federación, o como la Ley Federal de Protección al Consumidor que ordenan las visitas domiciliarias.

La permisión constitucional de las visitas domiciliarias a las que se refiere nuestra Carta Magna, son practicables sin necesidad de que medie un instrumento judicial que las motive o las funde, se establecen únicamente bajo circunstancias de que dichos actos administrativos tengan por objeto el cumplimiento a las disposiciones fiscales, así como los ordenamientos de las autoridades administrativas.

Los preceptos constitucionales que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídica y que pone a salvo de todo acto de mera afectación en la esfera de los derechos reales es sin duda el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Independientemente de las visitas que puedan practicarse

en el domicilio de los gobernados provenientes de órdenes de cateos están condicionadas también por este precepto constitucional, e implica una garantía que aunque no se necesite la orden judicial para practicarlas, es necesario que reúnan los requisitos que emanan de las leyes reglamentarias, y hay que hacer hincapié que son visitas más no cateos.

Este artículo constitucional, reviste de diversas garantías constitucionales, como la seguridad jurídica, que condiciona el acto de molestia el cual debe de provenir de una autoridad facultada y competente, que desde el punto de vista constitucional, la competencia debe de entender como el conjunto de facultades que la propia Ley Suprema otorga un determinado órgano del Estado, y que de tal suerte este acto de molestia debe de emanar de una autoridad que si rebasa su límite de actividades, evidentemente que esta violando dicha norma, al igual que si no esta facultado para realizar dicho acto, no puede molestar al ciudadano, y conforme al texto del multicitado artículo constitucional, hay algunas autoridades administrativas que no tienen facultades para realizar las visitas domiciliarias.

La legalidad también es importante analizarla conforme a este artículo, ya que si la esfera de competencia no es la adecuada como por ejemplo la PROFECO, mucho menos encuentra la legalidad en la Carta Magna, porque no se contempla esta actividad en nuestra Ley Suprema, por lo que el fundamento al que

hacen mención en todas las actas de visita de todas las autoridades administrativas invocan este artículo, y hay que ver si realmente esta función la prevee la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las visitas domiciliarias a negocios deben de sujetarse a lo previsto por la Ley Suprema, por medio de una acta de visita primeramente y posteriormente una acta de inspección.

B.-LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A TRAVES DE SUS ORDENAMIENTOS.

Evidentemente las facultades a las que nos referimos en este inciso del presente trabajo de investigación, son a las emanadas del artículo 16 Constitucional, que dan facultad a la autoridad de revisar el debido establecimiento de las personas así como el funcionamiento de las negociaciones específicamente.

Se pueden señalar algunas leyes reglamentarias administrativas que facultan a realizar los actos señalados con anterioridad, como lo es el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Hacienda del Distrito Federal, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Equilibrio Ecológico y Mejoramiento del Ambiente para el Distrito Federal, etc.

Pero qué tipo de facultades emanan de estas

legislaciones; quizás sólo las de revisar las practicas mercantiles de cada individuo, y no las de ejecutar un acto administrativo de sanción para la población.

Una de las leyes que nos refiere mas ampliamente el tema, es sin duda el Código Fiscal de la Federación, el cual indica ampliamente lo referente a las visitas domiciliarias, conforme al articulo 46.

En dicho ordenamiento se señala que toda visita se realizará en el domicilio fiscal, y se levantará acta en el que se hará constar en forma y circunstancia los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes, asimismo, se determinarán las consecuencias legales de tales hechos u omisiones, haciéndose prueba plena de los mencionados errores que se detecten.

También se señala la presencia de dos testigos, que deberán estar presentes en el lugar inspeccionado, y durante el desarrollo de la visita, si se trata de actas parciales, se asegurara la contabilidad, al igual que la correspondencia y los bienes que resulten indispensables para dicha contabilidad, colocando sellos y marcas para tal efecto.

Toda visita debiera estar revestida de una formalidad, si esta se efectua en varios lugares, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar los hechos, omisiones o circunstancias en forma concreta.

Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades conozcan de los incumplimientos los harán saber a las partes con las respectivas actas principales, en donde también se anotarán los conocimientos de terceros.

Es importante que durante la visita domiciliaria en la cual se hagan anotaciones de carácter parcial, no debe de transcurrir más de quince días entre el acta parcial última y el acta final, y en ésta se entenderá que el contribuyente se da por enterado de las omisiones al respecto, y si el visitado se compromete a dar o presentar los documentos requeridos y no lo hiciera se entenderá que acepta todos y cada uno de los puntos de el acta que para el efecto se levante.

Toda visita domiciliaria, tomando como ejemplo la de carácter fiscal, se observarán reglas que no afecten las garantías de los gobernados, en el cierre de acta también conocida como la fiscal, al igual que el acta de inicio, si el visitado no se encuentra o no estuviere presente se entenderá con su representante, pero si no estuvieran presentes, se dejará citatorio para que aguarden el día y hora señalados en dicho documento para que el visitado o representante esté presente, pero si no esta ninguno aún con citatorio se dejará el documento con persona que haya entendido en la misma visita; y cuando se nieguen los visitados a recibirla es facultad de la autoridad dejarla con las anotaciones correspondientes a la negativa por

parte del visitado, firmando dos testigos en la misma.

Lo anteriormente señalado, también tiene que estar apoyado por la orden del supervisor o de quien mande a ejecutar dicha visita, si ésta orden de visita no está debidamente ordenada y fundada por el superior que mande a practicarla, carecera de valor y se podrá recurrirla en las vías idoneas legales, como puede ser el juicio de garantías, o el recurso administrativo de queja entre otros, es decir, si no están debidamente apoyadas dichas visitas por las autoridades superiores que mandan a practicarlas con anterioridad al acto administrativo de la visita carece de valor y se podrá recurrir dicho acto administrativo.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 78. señala las disposiciones referentes a las visitas domiciliarias, que a contrario sensu de la legislación fiscal, se denominan "inspecciones", o "visitas de inspección" en las cuales las personas físicas o morales tendrán la obligación de proporcionar a las autoridades competentes los informes y datos que se les requiera por escrito relacionados con los fines de la presente ley y demas disposiciones que deriven de ella. (19)

Evidentemente, que se trata de una disposición contraria

19.-Ley Federal de Protección al Consumidor, Porrúa, México 1990

a lo que marca el artículo 73 Constitucional fracción XVI en cuanto a las disposiciones presidenciales en materia de salud o sanidad, entendiéndose que el beneficio es para evitar epidemias o enfermedades que son propias a la Secretaría de Salud, como ejemplo, lo sucedido actualmente con el virus de Colera desarrollado en Sudamérica y que ha preocupado a las autoridades en cuanto a la higiene de los alimentos, e inclusive antes de crearse la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Salud anteriormente Secretaria de Salubridad y Asistencia, inspeccionaba las negociaciones antes de que comenzaran a trabajar, para revisar que se cumplieran con los requisitos mínimos de higiene y seguridad tanto para el trabajador como para la población; pero actualmente dicha función que le es propia se confunde con la actividad desempeñada por la autoridad ecológica, que sólo se dedica inspeccionar instalaciones anticontaminantes, la higiene "parece" que le preocupa menos; en cuanto al segundo término de la fiscalización, se entiende por la facultad que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para revisar las cuentas hacendarias o de impuestos que los contribuyentes deben de realizar, y esta facultad que se entiende propia para que las autoridades hacendarias sean contentos, también los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social las realizan, sin tener dicha actividad Constitucional como ya se ha mencionado, y por

Último la seguridad a la que se refiere el mencionado artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es lo referente a operación de los negocios debidamente asentados.

No obstante en el artículo 80 de la ya mencionada ley de protección al consumidor, se señala que la práctica de las visitas de inspección se deberán llevar a cabo en horas y días hábiles y únicamente por el personal competente, previa identificación de los mismos.

Cabe señalar que dicha autoridad sólo podrá efectuar dicha visita con oficio del superior que mande a efectuar la referida inspección, autorizando inclusive las horas inhábiles; pero en la actualidad que sucede, existe un programa permanente de control a los precios para vigilar el cumplimiento del Pacto de Solidaridad Económica, el cual no contiene los lineamientos o disposiciones que marca dicho ordenamiento, y aún no adentrándose a su constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho ordenamiento, su actual director es una persona que piensa que todos los comerciantes son narcotraficantes y los trata como tal. al referirse que ningún comerciante ocultara su giro y precios a los que está sujeto. (20)

Para la ya citada ley de protección al consumidor, se

entienden por visitas de inspección las que se practiquen en los lugares en que se fabriquen, almacenen, transporten o expendan productos o mercancías o en las que se preste servicio alguno, revisando los documentos que estén relacionados con el giro, volviendo a lo mismo los inspectores piensan que los comerciantes son delincuentes.

Durante la visita se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona visitada, pero si la persona con la que se tenga que llevar a cabo dicha inspección no lo hiciere serán nombrados por el inspector, y en esta se harán constar la hora el día el mes y el año en que se practique, la calle, así como el número oficial y la entidad de que se trate o municipio, número y fecha de orden de comisión que la motivó; nombre y carácter de la persona con la que se lleve a cabo la misma; nombre y domicilio de las personas que funjan como testigos; datos relativos a la actuación; declaración del visitado si quisiera hacerla; nombre y firma de quienes intervienen en la misma incluyendo al inspector. (21)

Es adecuado señalar que las firmas deben de aparecer en dicha visita, ya que posiblemente con anterioridad los inspectores cometían abusos en las actas levantadas y si no llevasen las firmas aludidas, el acto administrativo es nulo de

pleno derecho y el inspector estaría violando una normatividad misma que representa lo cual se sigue haciendo actualmente.

Las legislaciones referentes a la visita domiciliaria distinta a la fiscal, como puede ser la anterior o bien el Reglamento de Construcciones para el Distrito Fderal, o la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, no distan de ser similares, ya que en todas se aluden a los mismos términos y a la forma de proceder o llevar a cabo la visita referente a cada legislación, por lo que no adentrándose a su constitucionalidad por no ser tema de este trabajo de investigación, se entiende que no son las leyes a las que se refiere la mencionada Ley Suprema, y sin embargo se les da el carácter de leyes reglamentarias del mencionado artículo.

Todas las leyes que ordenan las visitas domiciliarias revisten de una formalidad escrita y de un ordenamiento que las funde o motive para realizarlas, ya que si no se esta a lo dispuesto por la misma, formalidad escrita y de presencia, se dejara sin efecto dicha actuación.

C.-FACULTADES OTORGADAS POR ACUERDO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

Actualmente las legislaciones administrativas, tienen

algunas lagunas que el legislador no ha cubierto o bien simplemente se escapan del acto en concreto, porque al existir un acuerdo que dé motivo a la realización de actos administrativos que no estén debidamente facultados por la legislación, se deben de cubrir por medio de acuerdos que realicen los funcionarios públicos.

Por acuerdo se debe de entender: la resolución tomada por unanimidad o por mayoría de votos sobre cualquier asunto por tribunales, corporaciones o juntas; o bien la decisión o mandato por disposición gubernativa emanada de un poder supremo que llevan a un mismo fin.

Un ejemplo de lo que significó un acuerdo de las autoridades y que son relativas a las visitas que competen al ejecutivo es sin duda el Pacto de Solidaridad Económica que actualmente es el Pacto de Crecimiento y Estabilidad Económica, que lleva un seguimiento y una formalidad que ha otorgado facultades a los distintos funcionarios para vigilar y controlar las visitas a las que se refiere la Legislación de Protección al Consumidor, o bien a las disposiciones gubernativas de simplificación administrativa.

Practicamente los acuerdos tomados por los funcionarios públicos, están encaminados a cubrir ciertas faltas de las leyes o bien cuando éstas son oscuras o no están bien entendidas, pero aún estando claras y bien delimitadas, como la

legislación fiscal, se necesitan de dichos acuerdos para realizar las visitas domiciliarias en la práctica de horas inhábiles, o bien que por acuerdo se este trabajando con otros aspectos legales que faculte la misma legislación.

Un ejemplo de un acuerdo lo es el Plan Nacional de Contaminación para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y Sustancias Nocivas en el Mar con Caracter Permanente publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de abril de 1981, en donde se ordena realizar los estudios y políticas para prevenir la contaminación en zonas urbanas y conservación del medio ambiente, autorizando las prácticas domiciliarias para tomar medidas de control y proteger oportunamente la intervención del gobierno para preveer dicha contaminación, para lo cual la Secretaría de Marina coordinará y ejecutará el plan y se responsabilizará de las acciones para combatir la contaminación en los mares, así como dar aviso a las entidades federativas cuando se ponga en peligro dicha zona por la contaminación. (22)

La legislación en la materia, aún no prevee, dichas acciones en contra de los contaminantes de hidrocarburos, por tratarse de Pemex, pero sin embargo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a través de su Departamento de Inspección Ecológica de Denuncias, pero por el presente acuerdo también se

puede inspeccionar al mismo gobierno cuando éste no cumpla con los requisitos de seguridad.

Otro tipo de acuerdo que resulta de las prácticas domiciliarias y de las constantes quejas de los consumidores es la de otorgar una póliza de garantía a los consumidores, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contempla por medio de acuerdo el cumplimiento del mismo, observando la calidad, seriedad y garantía de los productos que se ofrecen al mercado, para lo cual se observan las disposiciones de la visita domiciliaria, ya no es tan sólo la del control de precios, sino también con los documentos que se ofrezcan al consumidor.

Los acuerdos que se derivan de las prácticas administrativas, son sin duda también una facultad del Poder Ejecutivo, pero que se estaría a lo dispuesto por una generalidad como lo serían los propios consumidores que son víctimas de muchos comerciantes voraces, o bien los comerciantes son víctimas de los inspectores voraces que son facultados a través de un acuerdo para cometer sus arbitrariedades.

D.-ALCANCE DE LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS DEL INSPECTOR.

Por inspector se debe de entender: la persona facultada por la autoridad administrativa para ejecutar actos

administrativos con carácter de vigilante e informador de las realidades que se encuentre o conozca.

En realidad el inspector se puede considerar como el empleado del Poder Ejecutivo, el cual realiza funciones tendientes a la vigilancia del cumplimiento de la ley; y que en su caso deba conocer según a la dependencia a la que pertenezca.

Por desgracia, muchos de los inspectores o visitantes son personas que no cumplen con los requisitos mínimos de preparación para el buen desempeño de sus funciones, y un ejemplo de ello es lo sucedido en el pasado mes de noviembre cuando los inspectores o visitantes se presentaron en las calles de Tepito para realizar una visita domiciliaria, para verificar la procedencia e internación legal de mercancía importada, lo cual al realizar dicho operativo, los funcionarios de hacienda, se dieron cuenta que no sabían interpretar los pedimentos de importación argumentando que eran falsos, que faltaban documentos, que necesitaban las guías de embarque, que el control de precios al tipo de cambio era incorrecto y una serie de detalles en las que se escudaban, teniendo que llamar a los vistas recientemente anexados a las oficinas regionales, para que dieran una adecuada interpretación a los documentos presentados.

Los alcances que tienen los visitantes o inspectores son únicamente los señalados en las leyes que representan, según la

dependencia, y la de dar a conocer al superior el resultado de dicha visita. no tiene ninguna autoridad de decisión ni tampoco ninguna facultad para resolver lo actuado, mas sin embargo su actividad es indispensable para el superior y su torpeza puede ocasionar la invalidez del acto administrativo que se este llevando a cabo.

Posiblemente el visitado tenga conocimiento de que el inspector puede resolverle las deficiencias u omisiones que se arrojan con la visita, extorsionádolo o simplemente mintiendo en dicha acta, sin tener facultades de decisión y tampoco de resolución.

La Ley sólo faculta a los inspectores de realizar su trabajo haciendo las anotaciones respectivas a los que estos se encuentren asentando debidamente las faltas u omisiones y hacerles saber al visitado los derechos que obtienen como los recursos que pueda intentar como los de revocación o queja ante las arbitrariedades que éste considera pertinentes, o bien manifestarle que se presente con la autoridad que mandó la práctica de la inspeccion.

Los ordenamientos que se dictan para que el visitador se constituya en el domicilio señalado para la visita. se hacen a través de un formulario, mismo que sólo señala los preceptos legales y no las causas que la originan, como lo es la visita que realizan los inspectores de las distintas Delegaciones Políticas

del Departamento del Distrito Fderal, que se constituyen en el domicilio y que no conocen los fundamentos legales señalados en dichos ordenamientos, con lo que es posible que cometan arbitrariedades y no conozcan los alcances y derechos que tienen los gobernados, es más me atrevería a manifestar en este trabajo de investigación que los inspectores son seleccionados sin instruirlos sobre el oficio que desempeñan, son empleados que posiblemente tengan carrera en la dependencia que representan y que son seleccionados para cubrir dichos puestos sin que se observe que esta función en ocasiones las debe de ejecutar un perito o simplemente un conocedor de la materia cuando por ejemplo se realizan visitas referentes a la contaminación ambiental o bien la operación y seguridad delegacional.

E.-LA IMPROCEDENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR INEFICIENCIA DEL INSPECTOR O VISITADOR.

Sin duda las faltas cometidas por el inspector o visitador, deben de ser recurridas en tiempo y forma por el visitado, en el tiempo que marca la ley, ya que se está en la posibilidad de realizarlo por ser violatorio al procedimiento que marca la legislación.

Como se sabe que el inspector o visitador ha incurrido en faltas a la formalidad que debe de revestir dichas actuaciones administrativas; ya que la gran parte de ciudadanos que son

visitados son comerciantes y no abogados, o simplemente no son conocedores de los reglamentos que ordenan las prácticas mismas, y éstos al "saber" como se actúan temen por la falta de información, ya que cuando se habla de la sanción a la que son acreedores, los extorsionan o bien les inventan artículos inexistentes.

La legislación fiscal por ejemplo señala que cuando se presenten en el domicilio los visitadores o auditores, se deberán estampar todas y cada una de las firmas de las personas que intervinieron en dicha operación y a falta de una de éstas, se dejará sin efecto la visita practicada. (23)

La legislación referente a la tramitación de uso de suelo del Distrito Federal, señala que si no se levanta acta circunstanciada y no está firmada por los testigos carecerá de todo valor probatorio. (24)

Al igual que la Ley del Equilibrio y Protección del Medio Ambiente, si no esta llevada conforme a los artículos de la misma carecerá de todo valor, como lo es una denuncia o bien que se este contaminando y ponga en peligro a la sociedad, con un dictamen pericial, y cuantos de estos "inspectores" amagan a la

23.- Artículo 38 y 40 del Código Fiscal de la Federación Tax Editores reformado 1991. México.

24.-Artículo 29 y 303 del reglamento de Construcciones para el Distrito Federal Porrua México 1970

ciudadanía sin conocer adecuadamente la legislación que representan.

Es evidente que si el inspector comete faltas en la realización de dichas actas ya sean parciales o circunstanciadas de los hechos u omisiones a las que motiven u originen las mismas, se está en la posibilidad de dejarlas sin efecto, con responsabilidad de la autoridad administrativa, que en este caso sólo se estaría en la nueva disposición de ordenar una nueva inspección, aclarando que se debe de intentar con un recurso administrativo para dejarlo sin efecto y vuelvan las cosas a su estado normal y evidentemente las sanciones a las que se pueda ser acreedor dejarían de ser aplicables. (25)

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive, de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública. (26)

25.-Olquin, Jimenez Abraham, Obligaciones Fiscales, Editorial Olquin México 1990 página 385

26.- Margain Manatuo, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa S.A. 1989 Mexico D.F., página 155

C A P I T U L O I V

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO MEDIO DE DEFENSA DEL GOBERNADO

A. - EL RECURSO DE REVOCACION.

En un principio las relaciones que se mantienen entre el gobernado y el gobernante, son recusables. El poder absoluto en los sistemas políticos, en el sentido de que el particular o súbdito tiene la facultad de hacer ver que la carga administrativa de las arbitrariedades o decisiones que son impuestas carecen de valor o violan las garantías señaladas por la Carta Magna, se está en la posibilidad de acudir ante una instancia superior para que se revise dicho acto administrativo y se deje sin efectos la actuación que atenta contra la seguridad del gobernado.

Fué necesario el advenimiento de la época constitucional donde se configuró el Estado de Derecho, donde se reconoció que las relaciones entre la administración y el particular, ya no serían relaciones de poder, de un superior a un inferior, ya no habrían mas imposiciones y decisiones arbitrarias, en donde el súbdito se convertiría en ciudadano y las relaciones fácticas se convertirían en jurídicas reforzando la posición del ciudadano y reconociendole unos derechos inviolables, entre las que se encontraban la posición de impugnar las decisiones y actos de la administración.

Por recurso se debe de entender como el medio o procedimiento extraordinario, en el cual el gobernado está en la posibilidad de reclamar de conformidad con las leyes las violaciones a las que está siendo sometido, o también cuando lesionan al individuo en una resolución definitiva o cuando se intenta realizar actos que lesionen al ciudadano. (27)

En nuestro sistema jurídico el recurso es un método por el cual el gobernado hace saber al superior las faltas que se están cometiendo en su agravio.

En la Ley de Expropiación se contempla el recurso de revocación cuando se estén afectando los intereses del agraviado, y en el cual se debe de dejar de actuar dejando las cosas en el estado que guardaban hasta que exista una resolución al mismo.

En el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 117, se señalan las reglas que se deben seguir para el recurso de revocación, que procederá contra resoluciones definitivas, que determinen contribuciones o accesorios. niequen la devolución de cantidades que proceden conforme a la ley, las que dicten las autoridades aduaneras.

El interesado podrá optar por impugnar el acto a través del recurso de revocación o promover directamente en contra de

27.-Cabanellas, de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental Editorial Heliasta Argentina 1988

dicho acto, ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se debiera estar ante la sala regional, y en los mismos se podrá ofrecer todo tipo de pruebas que den a los afectados la posibilidad de realizar su defensa y dejar sin efectos dichos actos administrativos, que aún siendo de carácter fiscal son la base para los ordenamientos administrativos.

El recurso administrativo es un acto del administrado que frente a una resolución administrativa impugnada y perjudicial pide la propia administración la reforma o revocación del acto mismo. (28)

Se considera al recurso de revocación el instrumento por el cual el gobernado tiene la facultad de hacer valer su derecho, es el acto por el cual el ciudadano afectado hace saber al administrador o gobernante las faltas que está cometiendo ya sea él mismo o un dependiente de éste; es un derecho por el cual se reconocen los errores que comete la administración pública a través de sus actos y que el Estado de Derecho considera como una facultad al afectado y una garantía constitucional.

28.- Barrachina, Juan Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Promociones Publicaciones Universitarias Madrid España 1989 página 225

Se puede decir que este tipo de recusaciones nace prácticamente en el derecho francés, cuando la ciudadanía se enfrentaba al mandato absoluto y perjudicial, y que dejaba en aptitud de solicitar la impugnación de dicho acto como un derecho logrado por la revolución.

Jimenez Carrasco hace un análisis del recurso de revocación como las deficiencias que presenta la ley, y puede suceder que la resolución de un recurso se observe que los intereses de los particulares han sido lesionados por una inadecuada legislación de las normas aplicables, por la vaguedad de las mismas, o bien por la falta de técnica del gobernante o la falta de técnica del legislativo o también se debe por las lagunas que presenta la ley; arrojando como resultado la retroalimentación de los gobernantes a través de los gobernados por conductos legales para reformar adicionar o modificar la resolución impugnada. (29)

La Ley Federal de Protección al Consumidor, no le da el nombre de recurso de revocación, simplemente hace referencia a los recursos administrativos dejando amplia gama de nombres de éstos pero que en el fondo significaría conforme a las definiciones señaladas una revocación al intentarse por las

29.- Jimenez, Carrasco. Justicia Administrativa Editorial Trillas México D.F. 1988 pagina 29

personas afectadas con fundamento a la legislación en la materia y demás disposiciones relativas a esta, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del acto impugnado, salvo que ese acto esté motivado y fundado por otra ley, caso en la que se estará en lo dispuesto por esa misma.

Aquí se está en la posibilidad de la confusión y en el concurso de leyes, ya que si la misma ley menciona que pueden ser actos concernientes a otra legislación, se debe de estar a lo dispuesto por esa ley, lo cual da a pensar que los recursos pueden ser amplios simplemente informando a la autoridad que se trata de un acto de comercio que son amplios para que conozca dicha autoridad de protección al consumidor.

Dentro del capítulo decimotercero de la multicitada ley de protección al consumidor, se señalan las bases para promover el recurso administrativo, y son las mismas bases que señala el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación.

La autoridad que conozca de la recusación, dictará la resolución que proceda dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la recepción de las pruebas, o si existieran pruebas que necesiten de desahogo se realizará cuando éstas se hayan desahogado.

Como se ha analizado, las legislaciones administrativas no varían en el fondo de la recusación, todas dan quince días

hábiles para su aceptación y también dan la facultad de ofrecer pruebas para la defensa, y no tan sólo se trata de hacer ver las lagunas de las leyes sino también la ineficiencia de los gobernantes o empleados públicos que con sus actos constituyen una verdadera violación a los derechos humanos, porque en definitiva la doctrina acostumbra a clasificar los recursos administrativos, aceptando una división que precede del derecho procesal, pero no da lugar a los funcionarios públicos de ejecutar actos que lesionen las garantías de los ciudadanos.

El recurso de revocación también puede ser considerado como un recurso ordinario según Barrachina Juan, en la que menciona que la mayoría de éstos se caracterizan porque se admiten contra cualquier clase de actos, no requiriéndose de una formalidad específica para su interposición, ni limitan los poderes del órgano decisor en relación con los que tenía el que dictó el acto recurrido. (30)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala en Tesis Jurisprudencial, que es potestativo del quejoso agotar o no los recursos a que tiene derecho, exponiendo los motivos a que le dan origen, y se deberá estar a lo dispuesto por la resolución que recaiga a este para intentar el juicio de amparo. (31)

30.- Barrachina. Juan Eduardo. Op. Cit. página 230

31.- Amparo en revisión 2072/69 Juan Sanmiguel Peña Informe del Pleno.

La resolución que se determine en el recurso de revocación, tiene que ser definitiva, y cuando se niegue, se está en la facultad de acudir ante las autoridades de alzada o de orden jerárquico, como los Tribunales de lo Contencioso o bien autoridades Judiciales de Distrito, que si bien es cierto sería otro procedimiento distinto al recurso, pero atendiendo a dicha resolución, cuando se da el fallo de estas autoridades se está en la última fase y es definitiva, es decir, cuando las autoridades de alzada han resuelto.

Cada reglamento o legislación administrativa tiene su forma de promover dicho recurso de revocación, y este como ya se mencionó tiende a realizarse con el mismo fondo en todas las leyes administrativas, cambiando únicamente la forma, pero en cuanto al fondo son iguales.

Como ya se ha analizado, la potestad del quejoso para intentar el recurso es al igual que toda la actividad administrativa, pero no es procedente el juicio de garantías cuando se deba de agotar los mismos, es decir, que cuando existe una violación al acto administrativo, se debe de intentar primeramente los recursos ordinarios o de revocación para después intentar el juicio de garantías, lo cual considero que por economía procesal, la autoridad administrativa debe de dictaminar a conciencia su fallo, y no como lo sucedido en la expropiación de viviendas en 1955, por culpa del sistema que sucedió a la Ciudad

de México, e inmediatamente la autoridad demolió las casas para entrar en ellas y construir su programa emergente de vivienda, si bien es cierto que se protegió a la colectividad, y se garantizó el bien común, en algunas de ellas se actuaba violatoriamente demoliendolas al no estar inclusive en las listas del Diario Oficial de la Federación.

Más sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que el amparo aún procede sin que se hayan agotado los recursos ordinarios, pero si la ejecución del acto reclamado lo hizo imposible. (32)

El Dr. Gabino Fraga señala que en la revocación se realiza un nuevo acto administrativo que extingue al primero y tiene que examinarse para reconocer la resolución a determinar. (33)

Pero la doctrina jurídica no ha llegado a fijar un criterio uniforme en torno a lo ya mencionado, además para cada caso en concreto se debe de fijar una legislación distinta, ya que cada acto administrativo emana de distinta autoridad que representa distintas dependencias y que no son materias afines, como lo sería la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que dependen del Poder Ejecutivo, pero son materias diversas por estar reglamentadas en forma distinta.

B.- EL RECURSO DE QUEJA.

El recurso de queja, se debe de entender como aquel que interpone la parte agraviada cuando el juez niega la admisión de una apelación u otro recurso ordinario. (34)

Este recurso, se interpreta como la disposición que tiene la autoridad al violar no el procedimiento en cuanto al fondo, sino en su actitud y que constituye un peligro para dejar en indefensión a la parte que recurre.

El actor podrá acudir en queja ante la autoridad respectiva en caso de incumplimiento de la resolución que se haya dictado como una sentencia por ejemplo, y se dará vista a la autoridad responsable por el término prudente para que manifieste lo que a su derecho convenga, resolviéndose si la autoridad ha cumplido con los términos señalados en la resolución para que en caso contrario se le requiera de dicho cumplimiento amonestándolo y previniéndolo y en caso de reincidencia se solicitará a la autoridad del Distrito federal como superior jerárquico, comine al funcionario para que cumpla la resolución, así lo determina el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal

La suspensión del acto administrativo como consecuencia

34.-Cabanellas, de Torres Guillermo. Op. Cit. página 274

de la interposición del recurso administrativo, está limitado a sus puntos resolutivos, cuando la autoridad que lo ha dictado en contra de otra autoridad, debe de vigilar el cumplimiento o la ejecución del mismo, dando oportunidad al quejoso de interponer el recurso de queja cuando este no cumpla con lo dispuesto por la misma ley ya que al agraviado le ocasiona perjuicio grave en caso de estar de por medio su patrimonio o seguridad jurídica.

No se puede considerar al recurso de queja como un recurso especial, ya que si en el ordinario se pide la modificación del acto administrativo, y se obtiene a través de la legalidad, y el recusado no da cumplimiento a lo ordenado, se deja la facultad al gobernado de solicitar con una queja el cumplimiento del mismo.

Existe jurisprudencia para conocer del recurso de queja al señalarse que:

La interpretación lógica que cuando se reclama en queja la deficiencia en la ejecución de una resolución pronunciada por la Sala Auxiliar, es competente la misma, mientras este funcionando conforme a las leyes vigentes, para conocer del recurso de queja, en razón de que se trata de interpretar el fallo emitido con vista de los actos de autoridad que en cumplimiento de ella se haya pronunciado, para resolver, en consecuencia, si la autoridad ejecutora se ha quedado corta o se

ha excedido en la letra y el espíritu de la sentencia de amparo. (35)

La queja también se puede entender como reclamación la cual se podrá intentar en todo momento contra los defectos de la tramitación en el proceso, y en especial los que atenten contra la seguridad del reclamante, y que originen sanciones, infracciones o pérdidas de los plazos en la tramitación de un recurso ordinario, elevando la queja al superior jerárquico con competencia a la misma autoridad y materia fundando la responsabilidad que se presume como acto reclamado.

En España, la Legislación de Justicia Administrativa, en su artículo 77 determina el recurso de queja como la facultad que tiene el ciudadano para hacer valer la exacta observancia de la legislación, es decir, el mismo ciudadano actúa como policía del mismo funcionario y que se tiene que someter cuando se le hacen ver sus errores.

En México no solo los recursos de queja son encaminados para las autoridades administrativas, también se debe de establecer el criterio para las autoridades judiciales, que con sus actos lesionan directamente al recurrente, y que al estar solicitando la protección a sus intereses también se enfrenta con

35.-Queja 161/71 Araceli de la Garza de Escamilla Agosto 2 de 1972 Unanimidad Tercera Sala.

autoridades que conocen de dicha recusación como parte violatoria a sus garantías.

A lo anterior el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación señalan que la queja no es un recurso de segunda instancia para que se estudien los hechos controvertidos y valorizar las pruebas que admitió el recurrente, ya que el artículo 156 del Código Fiscal de la Federación no establece una segunda instancia, en que el Pleno pueda revisar las sentencias que dicten las Salas, sino de manera limitativa permite que se revisen solamente fallos que violen jurisprudencia sentada por el Pleno. (36)

El efecto del recurso de queja es la revocación del fallo emitido por la autoridad administrativa dictándose otro ajustado a la realidad, que cuando existe una violación por parte de la autoridad administrativa o bien al procedimiento, para que el acto reclamado se apeque a derecho y no a los intereses de las partes.

En materia fiscal cuando se promueve el recurso de la queja, no existe el peligro que se esté utilizando por parte del quejoso un dolo para retardar la resolución definitiva porque no se señala tramitación específica de modo que el Tribunal podrá

decidirla desde luego., es decir, en este recurso no se discuten cuestiones de hecho o de fondo, por lo que no existe dilación probatoria, limitándose la tramitación a correr traslado, a la otra parte, del escrito de queja, resolviéndose solo la conducta de la autoridad recusada.

C.- RECURSO DE OPOSICION Y DE REVISION.

El Código Fiscal de la Federación, legislación más apta para ejemplificar y explicar lo referente al recurso de oposición, señala que procede contra los actos de ejecución en pagos de créditos fiscales, cuando se alegue que estos han extinguido así como recargos, gastos de ejecución etc; o cuando los actos de ejecución no se han apegado a la ley; afecten el interés jurídico de terceros.

Cuando la impugnación es sometida a consideración de la autoridad para su revisión, se esta planteando un problema de ilegalidad por vicios cometidos en la determinación del acto administrativo, es evidente que con las constantes reformas que sufre la ley fiscal el contribuyente se oponga a lo establecido por la autoridad.

Conforme a la legislación tributaria federal, el recurso de revision no es considerado como ordinario ya que su resolución no admite más instancia ni juicio alguno, e inclusive no puede

intentar el juicio de garantías en contra de esta resolución, por lo que es opativo para el particular el promoverlo o no, por lo que se apega a estricto derecho por lo cual en la resolución fiscal. no debe de suplirse la deficiencia en los agravios.

Este recurso se propondrá y sustanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en el amparo indirecto, ya que esta disposición tiene el carácter meramente procesal sin afectar la naturaleza y finalidad del recurso de revisión, que son completamente distintos al juicio de garantías, el primero es sólo la violación a una ley ordinaria y el segundo es la violación a las leyes constitucionales.

Para la procedencia del recurso se requiere, primero que se objeten los fundamentos del fallo y segundo que se funden los agravios. ya que se trata de subsanar las deficiencias de la sentencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que no basta que se proponga la interpretación de un precepto legal. cuya aplicación interesa a todos los que comprende su acción normativa. para considerar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia del negocio, sino que al efecto es necesario que la norma que se interpreta sea de tal entidad. por su contenido o por la materia que regula. que de al caso concreto

en que se plantea dicha interpretación de carácter excepcional ya que es necesaria esta importancia para que se de el recurso de revisión. (37)

Cuando se esté frente a una decisión administrativa y existe un contenido que lesione los intereses del particular, o haya desacuerdo por su contenido, debe de precisarse de inmediato cual es el camino legal para hacer valer dicha impugnación, ya que el gobernado siempre tiene temor de promover el recurso de impugnación porque el gobernante seguramente resolverá con el mismo fundamento.

" Muchas veces la autoridad se da cuenta que cometió un grave error en perjuicio del recurrente y para evitarle males mayores ordena que de inmediato se deje sin efecto el acto combatido, esperando el fallo definitivo" (38)

Algunos autores niegan la importancia técnica y jurídica del recurso administrativo de revisión, sosteniendo que el recurso administrativo se puede solicitar al administrador una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho más que legales, y por el contrario, en el contencioso exclusivamente se toma en cuenta los razonamientos jurídicos. (39)

37.-Revisión 3/1969 Casas Talamas S.A. Unanimidad Ponente Felipe Tena Ramirez.

38.-Margain, Manautou. Op. Cit. página 156

39.-Ibidem.

Al particular este medio de defensa le evita un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porque de la propia inconformidad para que se le dé entrada, y el desahogo de las pruebas que se ofrezca no se ajustará a lo que se establece por la autoridad judicial.

El inconveniente que podría presentarse en los recursos administrativos de que la autoridad revisora recurriese a actos dilatorios, para retardar la emisión de la resolución definitiva, fue subsanado en nuestra legislación al establecer que si la autoridad administrativa no resuelve lo planteado ante ella dentro de los cuatro meses a su presentación se reputará la negativa ficta, que es el silencio de la autoridad y se considera como una resolución negativa, para que el particular pueda ocurrir ante el tribunal, para tramitar la nulidad como si existiese una resolución por escrito.

C A P I T U L O V

INSUFICIENCIAS NORMATIVAS RESPECTO A LAS VISITAS DOMICILIARIAS

La visita domiciliaria se puede definir tomando en cuenta la facultad del burócrata, entendiéndose a ésta como las atribuciones que le confiere la ley para presentarse al lugar señalado e inspeccionar que se cumplan los ordenamientos que se expiden para la legalidad del funcionamiento.

Se puede considerar que el constituyente del 17. trató de proteger a la sociedad en cuanto a la sanidad y seguridad, al mismo tiempo que se protegió al realizar actos de vigilancia fiscal, pero en la actualidad existen diversas leyes que facultan a los inspectores a realizar visitas domiciliarias y que no contempla la Constitución de ahí la insuficiencia normativa.

Las insuficiencias normativas en el control de las visitas domiciliarias o inspecciones domiciliarias, se deben a una inadecuada legislación que las norme debidamente y que señale el procedimiento a seguir, no se puede obtener un resultado óptimo y constitucional en la práctica de dichos actos administrativos, además de que se da carta abierta a la corrupción y como ya se mencionó, no existe un procedimiento firme y regular que se requiera por la Constitución.

Un ejemplo a lo anterior son los dispositivos que efectúa

actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los cuales se han llevado visitas domiciliarias violatorias a las garantías individuales abusando de su poder y que actualmente gozan de facultades como "ministerios públicos federales" acusando a todos los contribuyentes de delinquentes. y prueba de ello es lo sucedido en la Central de Abasto en donde se presentaron un día en la noche para dejar citatorio para efectuar una visita domiciliaria, en la cual obviamente no se les recibiría dejando citatorio pegado en la puerta para que se le esperara el día anterior para hacer una notificación de resolución acordada por el administrador fechada con dos días adelantados, es decir, la resolución que motivaba dicha visita, estaba fechada con 15 de diciembre y la notificación para dejarla era el 12 del mismo mes, además que lo realizarlo a las 23:30 horas del día de la notificación teniendo que autorizar horas inhábiles por parte de la autoridad. En ese mismo día la autoridad fiscal se presentó amagando a los veladores que si no firmaban la resolución se meterían en un problema, y que los meterían a la cárcel, y en dichas operaciones "visitas domiciliarias" se dejó sin participación a la parte ofendida, realizándose las prácticas con los veladores.

No sólo eso fue lo único que realizaron. además de realizar conductas violatorias, se llevaron la mercancía argumentando que era ilegal su procedencia, no dejando oportunidad del quejoso para hacer valer su derecho sin necesidad

de intentar el juicio de amparo, por ejemplo, hay un bodeguero que en esa época introduce al país árboles de navidad, para venderlos al mayoreo, el que le hayan cerrado la bodega por espacio de tres días representó la pérdida de lo invertido, ya que no alcanzó a vender dicha compra, aún se encuentra sellada una bodega que introdujo cebollas, por el desabasto ocurrido por el temporal de lluvias y que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos permitió ocasionando fuerte pérdidas materiales, además que el país no está para enfrentar el desabasto y menos cuando la población requiere de una alimentación. (40)

La constitucionalidad de las visitas no se niega, pero en el citado precepto se nos da a entender que no todos los actos de las autoridades administrativas pueden realizar dichas visitas domiciliarias, como lo sería la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que no cumple funciones hacendarias, ni de seguridad operativa ni de sanidad, lo cual se interpreta que las autoridades administrativas que dependen de dicha secretaría, "molestan a la persona" como lo establecería el ya referido artículo 16 de la Ley Suprema, a través de su Procuraduría Federal del Consumidor.

Aún existen lagunas enormes en la ley administrativa

referente al tema de investigación, porque aun la ley fiscal tiene oposiciones, en la visita, ya que si el visitador se encuentra que no se ha presentado ninguna declaración deberá éste solicitar el pago con los recargos y multas a que haya lugar, pero si el contribuyente realiza el pago en forma espontánea y aún tiene errores, inmediatamente el visitador dará aviso a la Procuraduría Fiscal para ejercitar el delito fiscal, lo cual considero absurdo de la mencionada ley, porque si se presenta una declaración espontánea se deja sin efecto el delito de defraudación, más sin embargo, si se deja de presentar la declaración fiscal, se omite mas no se engaña como lo mencionaría el delito de fraude, y si esta ley es la más avanzada en el tema, las demás tienen enormes lagunas, porque si bien es cierto que el recurso de revocación en la citada ley fiscal se contempla para la ley de Protección al Consumidor ni lo menciona, solo se hace referencia a los recursos administrativos.

Por otra parte la necesidad de tener que agotar la instancia del recurso administrativo, implica un aplazamiento de la posibilidad de obtener una decisión en justicia a través de un verdadero proceso, y ante una instancia neutral e independiente cuando así lo marque la misma ley, pero si se trata de interponer dicho recurso administrativo ante la misma autoridad, como excepción, resulta grave, puesto que estos actos son de carácter ejecutivo, y por tanto producen efectos desde la fecha en que son dictados dejando al recurrente en espera de la resolución

jurídica sin tomarse en cuenta la técnica del procedimiento para suspender el acto reclamado como lo sería el juicio de amparo.

En nuestra legislación, la visita domiciliaria carece de técnica jurídica, y prueba de ello son las visitas que se realizan conforme al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, señalando en el artículo 329, las inspecciones que se realicen tendrán el objeto de verificar que las edificaciones y las obras de construcción que se encuentren en proceso o terminadas y los yacimientos pétreos en explotación, cumplan con las disposiciones de la ley, este Reglamento y sus normas técnicas complementarias y demás ordenamientos aplicables.

Como lo señala la misma ley, el inspector deberá de tener orden escrita para realizar la inspección, ajustándose a los mismos requisitos descritos en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, y que si se viola el procedimiento de la misma, se deja al visitado en la facultad de interponer el recurso de inconformidad, el cual es muy parco, al solo referirse a la solicitud de licencias y no de actos administrativos que violan las garantías constitucionales.

Felix Benitez menciona que quizás sea más favorable el tramitar los recursos ante un órgano autónomo del Estado que intentarlo ante la misma autoridad solicitando el recurrente la suspensión del acto administrativo y que sea independiente de

todo órgano jurisdiccional con facultades de obligatoriedad. (41)

"Cuando un servidor público realiza actos administrativos que lesionan el interés de una colectividad o bien de un sólo individuo, se está en la posibilidad de impugnar dicho acto"...(42) En la práctica el visitador se enfrenta a una verdadera falta de conocimientos, porque si en el Reglamento para Construcciones del Distrito Federal se debe de revisar las estructuras, haciendo una encuesta con la misma autoridad del Departamento de Licencias de Construcción y Planeación, se observó que solo algunos de los inspectores conocía de datos técnicos para la construcción, mismos que se hacen responsables de las obras que se estén realizando en su area o bien si se trata de vigilar lo referente a la contaminación, resulta que son los mismos inspectores dependientes de la Delegación, los que realizan dicha visita, argumentando inclusive que son peritos en la materia ambiental, sin que sean apoyados por una verdadera legislación sobre la materia realizando otros actos que no le son de su competencia, pero que son asentados en su reporte.

La función administrativa cuyo ejercicio está encomendado a lograr el bien común prácticamente: la participación de este poder también es regulador de los actos de la comunidad, y bajo el principio de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, se le otorga la facultad al ejecutivo para que represente a

la sociedad, dicha actividad derivada del presente tema representa sin duda una seguridad para la colectividad, pero en la actualidad se ha dejado que dichas prácticas se lleven a cabo bajo el principio constitucional del artículo 16, reiterando que en sentido estricto no todas las actividades del Ejecutivo se amparan bajo este precepto, y si son violatorias de nuestras garantías, el legislador debe de contemplarlo para que se modifique dicho párrafo y encierre toda la actividad del ejecutivo para que las visitas domiciliarias tengan un carácter autentico constitucional.

El objeto y naturaleza de las visitas de inspección es para el administrador público un medio eficaz para conocer la situación de las personas o empresas y poder verificar si se ha dado cumplimiento a las formas establecidas por la ley, asimismo si el visitado ha incumplido con las disposiciones legales se estará en la posibilidad de infraccionarlo.

El artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, previene que "los causantes y en general todas aquellas personas a quienes la ley impone alguna obligación, deberán sujetarse a las visitas de inspección que se les practique de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular contiene el mismo ordenamiento, o fijen las leyes particulares". (43)

El artículo 157 del Reglamento Fiscal, establece que las visitas se clasifican en ordinarias extraordinarias, especiales, extraordinarias generales, solicitadas espontáneamente por los causantes y de comprobación.

Sin duda, las visitas en materia fiscal sí encuentran su fundamento constitucional, y se establecen con precisión en cada una de sus reglamentaciones, además de que hoy en día las facultades de los empleados de Hacienda tienen más apoyo del jefe del ejecutivo; argumentándose de que México dejará de ser un paraíso fiscal. (44)

Si la ley fiscal señala el procedimiento a seguir de los inspectores que realicen dichas visitas domiciliarias, también señala cómo se debe de defender el particular cuando se ha realizado una de éstas y el burócrata hacendario va más allá de sus facultades, o sea, viole las formalidades de la visita.

Quizás el error que ha cometido el Ejecutivo como el Legislativo, es no actualizar el artículo 16 Constitucional como ya se ha explicado, ya que existen diversas autoridades administrativas que actúan en forma distinta a la hacendaria, o bien a la sanitaria y de seguridad pública consistente en la operación de la empresa como puede ser el Departamento de Bomberos.

Pero la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, si bien es cierto que la contaminación no se detiene probablemente por la conducta del ciudadano y se hace necesaria su intervención, no se enmarca al precepto constitucional, ya que no es autoridad sanitaria, no es autoridad hacendaria ni tampoco es autoridad de seguridad, actualmente, realiza cateos disfrazados de visitas domiciliarias clausurando empresas. sin dar oportunidad a la solución de colocación de equipos anticontaminantes por lo que la conducta de estos empleados del Ejecutivo viola las garantías individuales.

Si una visita de inspección se realiza con semejante irregularidad de forma, no puede decirse que sean inexistentes los actos o hechos practicados durante la misma diligencia; por lo tanto una acta de inspección sin testigos no tendrá valor probatorio segun las circunstancias especiales de cada caso, ya sea por haber obtenido la conformidad del visitado o por no encontrarse pruebas o datos en contrario, su fuerza probatoria puede ser nulificada por los medios legales, pero nunca se considerará inexistente. (45)

Martínez López señala que esta resolución jurisprudencial, se da en el sentido de que las autoridades

45.-Pleno del 6 de Mayo de 1942. Revista Tesis Jurisprudenciales, página 310.

administrativas sólo tienen competencia para ejecutar los actos que la ley les manda y en consecuencia, si el artículo 16 de la Constitución, ordena que las visitas de inspección se practiquen ante dos testigos, los inspectores que no se ajustan a lo establecido por la ley, se apartan de lo que les es ordenado.

La ley fiscal es clara en cuanto a las visitas domiciliarias, por lo que no es necesario adentrarse a este tema hacendario, además de que se apoya constitucionalmente, quizás las conductas de los servidores públicos es la inadecuada y la que hace de esta materia una confusión, pero estas visitas no son las referentes al tema que se investiga, sino son las que mandan practicar otras autoridades distintas a las que podrían ser las señaladas o equiparables con las autoridades administrativas que señala nuestra Ley Suprema, como lo es un Jefe de Departamento que depende de una Delegación Política del Departamento del Distrito Fderal, al visitar todos los domicilios porque ya no es solo los comercios, sino también las viviendas para comprobar que el uso de suelo es adecuado, no obstante que no tienen fundamento legal, realizan estas visitas por orden del mismo Jefe de Departamento, ni siquiera por el Delegado, y si el Plan Parcial de Desarrollo indica que en la zona no puede haber viviendas, los que tengan su morada en ese lugar tienen que tramitar su constancia de zonificación.

Estos inspectores, que visitan a los particulares

solicitando se muestre la constancia de zonificación. además de que no son autoridades competentes ni mucho menos facultadas por las legislaciones realizan sus visitas de inspección como lo manda la Constitución Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado a través de sus ministros, que las visitas domiciliarias deben de realizarse en el domicilio legal de las personas físicas o morales aún cuando la autoridad señala otra dirección en su orden de inspección, ya que 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 del visitado, pone de manifiesto que uno de los derechos fundamentales que confiere dicho dispositivo a los gobernados sujetos a ésta, consiste en que se realice en los términos de dicho precepto y no distintos a una orden que no se ajuste a la ley federal. (46)

Si la máxima autoridad judicial determina que los visitantes se deben de apegar a la norma suprema, porque entonces los inspectores que se dicen ser, no se apegan a la misma ley constitucional.

46.-Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 1004/80 Inmobiliaria de Desarrollo. 12 de marzo 1981. Séptima Época 2a. Sala. página 103

Si la autoridad administrativa no cumple con las funciones que la misma ley le otorga y que debe de obedecer, sumado a ello servidores públicos que no están facultados conforme a derecho para efectuar estos actos administrativos referentes a la visita domiciliaria, por qué el Ejecutivo de la nación lo permite y no envía a la Cámara una iniciativa de ley para reformar el ya multicitado artículo constitucional.

Las facultades administrativas, no se agotan en simples actos, si ya el inspector o visitador realizó estas conductas que facultades o derechos tiene el gobernado, en materia fiscal el Código Fiscal de la Federación señala el procedimiento a seguir para promover ya sea la nulidad de la visita, la revocación del acto reclamado, la queja etc. pero los ordenamientos como lo es el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal no prevé con exactitud cómo reclamar la conducta del visitador, haciéndose un procedimiento ante otra autoridad que en este ejemplo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que en lugar de observarse una economía procesal y una mejor imagen del servidor público se deteriora y los trámites se alargan, provocando descontento en la ciudadanía y una mala imagen para el sistema burocrático.

Ya se ha mencionado en varias ocasiones que las insuficiencias normativas que presentan las visitas administrativas domiciliarias se dan por no apearse a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no todas las autoridades administrativas puedan realizarlas más sin embargo existen en nuestro sistema jurídico y cada vez toman más fuerza, por lo que se debe de aportar con este trabajo de investigación que se reformen las leyes y reglamentos que mandan practicar estas visitas para que ostenten debidamente el fundamento constitucional, así como determinar claramente la forma de proceder en contra de las autoridades que abusan día con día en sus funciones, o simplemente tener la forma del procedimiento a seguir y ante qué autoridad intentarla, ya que en la actualidad estas mismas leyes son pocas en cuanto a este tema se refiere y no se puede tomar como una ley complementaria la fiscal cuando se trata de visitas que solicitan la presencia del propietario o representante legal para que muestre su constancia de zonificación ambas totalmente distintas y diversas.

Las facultades que quedan enmarcadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, o sea, los actos judiciales y administrativos, se dan en esta misma para que se permita un amplio margen de flexibilidad sobre el alcance y aplicación de la norma, que es la que se conoce como la facultad discrecional del poder público.

El poder discrecional debe consignarse en forma expresa en la ley, la autoridad administrativa debe de tener competencia para realizar el acto, y la ley le debe de dar los lineamientos

o establecer el marco dentro del cual debe de actuar la autoridad administrativa con cierta libertad y siendo así, entonces la actuación de la autoridad que se funda y motiva sin romper el principio de legalidad. (47)

La Suprema Corte de Justicia ha hecho una distinción entre la facultad o poder discrecional y el uso del arbitrio judicial señalando que cuando una ley marca ciertas penas para determinar infracciones, y al señalar esas penas el legislador da un límite inferior y un límite superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio y para hacerlo tendrá que razonar adecuadamente ese arbitrio, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica, pero dada la infracción, la autoridad estará lealmente obligada a imponer la pena, y dadas las circunstancias atenuantes o agravantes de hecho, que deberá apreciar adecuadamente, tendrá que moverse dentro de los límites mínimo y máximo de la pena aplicable; en cambio se trata de facultades discrecionales, cuando la norma previene la hipótesis de hecho a la que la autoridad puede o no aplicar y la consecuencia legal prevista en la propia norma, es decir, la autoridad debe de razonar adecuadamente la hipótesis para aplicar su criterio.

47.-Escobar, Ramírez Germán. Principios de Derecho Administrativo UAT México 1989. página 59

Las visitas son facultades discrecionales si lo vemos desde el punto de vista por lo anteriormente señalado, pero sin embargo esta facultad no se da sin el poder y Sánchez Viamonte, menciona que todo poder social o político nace de la soberanía del pueblo y este se ejerce a través de su gobierno o estado que es el órgano ordinario y cuya actividad se encuentra distribuida entre los tres Poderes el Legislativo, Judicial y Ejecutivo que son los poderes funcionales que lo forman. (48)

También se deduce que los poderes que la forman otorgan atribuciones indirectas por la facultad discrecional sustentada por el poder público.

Ahora bien la actividad Estatal no se debe de confundir con las facultades que todas las autoridades administrativas sustentan referente a las visitas domiciliarias, no existe una normatividad adecuada que las sustente y que las motive legalmente para todos estos servidores públicos ya que si los ordenamientos si los facultan, se contraponen a la Constitución Federal.

En el Diario Oficial de la Federación, se publicó la facultad que tiene el Procurador Federal del Consumidor para que realice visitas domiciliarias a todos los comercios del país,

misma autorización que se le dio por medio de acuerdo presidencial, pero no motivado ni fundado por la Constitución Federal, contraponiéndose a nuestra Carta Magna desde el Presidente hasta los elementos que el mismo Procurador facultó delegando sus facultades, porque es natural que este servidor público no asista personalmente a todas las negociaciones así que el acuerdo primeramente se contrapone a la Ley Suprema, y luego el Procurador se contrapone al acuerdo que solo lo faculta para realizar las visitas de inspección, dando atribuciones a personas distintas al ya referido acuerdo presidencial, aún estando en apoyo al artículo 10, 20, 50, 10, 13, 33, y 34 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; en los que se señala que la Ley de Protección al Consumidor, es de observancia general para toda la República y de interés social, en la esfera administrativa, quedando obligados a esta ley los comerciantes e industriales así como los prestadores de servicios al igual que la actividad estatal cuando se desarrollen estos actos de comercialización, distribución y producción; asimismo, en el numeral cinco referido, todo proveedor de bienes y servicios está obligado a informar adecuadamente los productos al consumidor, así como el de obligarse a tener una calidad adecuada para el mercado interno como el externo como lo marca en los citados artículos.

El proveedor deberá informar adecuadamente que los productos que emplee son peligrosos o no, y las autoridades competentes deberán de informar el grado de peligrosidad que

tengan estos productos así como su manejo, mismo que debe estar contenido en la etiqueta.

Cuando existiere alguna irregularidad en los productos, el consumidor tendrá el derecho de reclamar ante esta autoridad las violaciones que se hayan cometido, presentando el producto con el fabricante para que sea restituido, o bien se le pague los daños que se hayan ocasionado por el mismo producto o la devolución del dinero costo del producto.

Las prácticas comerciales sin duda han dado origen a que el consumidor sea protegido ante una autoridad distinta a la judicial, no discutiéndose su creación, pero si se debe de regular constitucionalmente su actividad.

Si el Presidente de la República faculta al Procurador para realizar dichas visitas, primero el legislador debe de reformar los artículos constitucionales de la materia, para que con ese fundamento el Procurador del Consumidor, pueda realizar las visitas pertinentes, porque si nos apegamos a estricto derecho, nadie puede ser molestado en su persona, papeles, y domicilio cuando no se realice por medio de una autoridad competente que lo ordene y que esta este motivada para hacerlo mediando una causa que la origine, o bien que sea de una autoridad administrativa hacendaria o de sanidad mas no una autoridad que depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La actividad económica del país y la interrelación entre los particulares de los distintos sectores del aparato productivo, han motivado que la administración pública se apoye en los propios gobernados para imponerle medidas y obligaciones, para verificar su exacto cumplimiento a estas medidas que se traducen en sanciones, los particulares y el gobernante sostienen relaciones y negocios, cuando ya se han desvirtuado estas, el gobernante o los particulares dejan de actuar conforme a los lineamientos marcados.

Para esto se hacen necesaria las visitas domiciliarias por parte de las autoridades, pero si se apega a derecho, estará en lo correcto, en la actualidad cada legislación marca su forma de proceder a la visita, pero todas las visitas que se tienen en nuestras legislaciones destaca una formalidad esencial, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los actos de los administradores no se lleven a cabo conforme a lo prescrito por la norma, el acto administrativo no es nulo, sino que se tiene que sancionar conforme a las leyes existentes, aquí cabe hacer un análisis, normativo, las leyes existentes que sí se apegan a derecho sólo son la hacendaria y la sanitaria, porque ni la de la policía se ajusta a la ley, entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe de incluir a todas las autoridades administrativas y no tan sólo a las autoridades hacendarias.

Lo anterior es también una falta de normatividad que la

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha descuidado, también debe de mediar y estudiarse las otras autoridades.

El procedimiento que se encuentra en el ámbito de una etapa que sería la visita domiciliar que es la conducta o notificación para el visitado, recibiría el nombre de procedimiento oficioso administrativo, como lo señala Pedro Cuevas Figueroa, ya que las autoridades administrativas intervengan aun sin que se tenga la comprobación de la conducta del gobernado. (49)

Si la conducta del gobernado no se ha ajustado a lo que establecen las leyes, es evidente que la autoridad actuará en beneficio de la sociedad, pero si la conducta del gobernado es la normal y se ajusta a las disposiciones gubernamentales o se apega a derecho, la autoridad al efectuar su visita debe de asentar que el ciudadano cumple con los requisitos y no estar buscando una manchita para que nazca la relación procesal entre la autoridad y el gobernado.

Si la autoridad se ajustara a la norma, y a sus facultades, dejaría de haber corrupción, ya que para el visitador corrupto es el trabajo idóneo para extorsionar al gobernado y como ejemplo tenemos lo ya sucedido en Tepito en donde la autoridad hacendaria tomó un argumento falso para abrir las

puertas de los comerciantes y violar las moradas inclusive de los comerciantes, no se duda que varios de estos comerciantes sean unos defraudadores fiscales, pero si bien es cierto, antes de realizar los cateos debieron haber promovido ante la autoridad judicial los cateos ya referidos y más tarde como autoridades administrativas ingresar al domicilio para solicitar los documentos necesarios para el establecimiento de sus comercios así como el pago de los impuestos.

Siempre la autoridad está interesada en verificar que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones, al igual que el ciudadano hoy en día esta preocupado por que el gobernante cumpla con sus funciones, encontrándose que ambos tienen fallas y se comienza una lucha de poder, pero si el gobernado ha fallado en sus obligaciones la autoridad administrativa le debe de dar una oportunidad de subsanar los errores en los que se halla, dándole una audiencia que se traduce en garantía para el gobernado y si el gobernante se niega a otorgársela, se podrá intentar dicha audiencia por medio del juicio de garantías, asimismo el administrador dejará de omitir en su fallo o en su determinación las etapas esenciales de lo que pueda ser el procedimiento administrativo que se invoque, o bien su conducta se debe apegar a estricto derecho, por lo que es necesario que la autoridad administrativa, así como la Legislativa y la Judicial, actualicen las normas que nos rigen actualmente ya que el México de hoy ha evolucionado social, económica y políticamente a pasos

agigantados y la actividad social no se puede detener ni, tampoco se le puede detener con falacias o bien con gobernantes que asumen poderes y no respetan su propio trabajo, es decir, no es necesario agotar lo señalado por el artículo 14 de la Constitución Federal en cuanto a la garantía de audiencia, o bien que el gobernante espere a que se intente para recibir al administrado.

Las visitas domiciliarias no se deben de apoyar en un fundamento inexistente que el legislador observe que se comete un error por parte del Ejecutivo y que la autoridad Judicial cubra esa laguna jurídica que es bastante grande para que en nuestro México exista una adecuada administración de justicia por el bien del mismo pueblo.

Los actos de las autoridades están sometidos al control constitucional al igual que las leyes, de esta manera el proceso de garantías tiene como materia las leyes y los actos provenientes de cualquier autoridad, si en la visita domiciliaria se realizan violaciones a los preceptos de la ley fundamental, entonces se debe de acudir de inmediato a los órganos judiciales que conocen del amparo. (50)

En realidad si las visitas de los funcionarios adscritos

50.-González, Costo Arturo. El poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México Editorial Porrúa página 105

a la dependencia encargada de realizarlo no se ajusta a Derecho, entonces lo más idóneo sería el juicio de Amparo, pero entonces hay que promoverlo desde el mismo momento que el visitador acuda al domicilio, ya que no todas las autoridades están facultadas para hacerlo.

El Dr. Gabino Fraga, mencionó que la responsabilidad del funcionario público siempre tiene que ser responsable con el gabinete, y este tiene que ser responsable para que pueda asegurar el beneficio de la colectividad asociado con el cumplimiento que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Si)

Se debe de concientizar a la población en general para que no sea víctima de los abusos que cometen estos servidores, y tampoco, se debe de pensar que los comerciantes visitados no son inocentes y que carecen de alguna preparación, las visitas domiciliarias son el principio de una posible relación procesal así que si se ejecutan con errores, la misma autoridad administrativa se lesiona, ya que si uno de sus miembros falla, ésta también está fallando.

En México se descentralizan cada día más las funciones del Poder Ejecutivo, y cualquier circunstancia es el reflejo de la

misma administración, si en la actualidad se da un paso importante para el desenvolvimiento económico del país con un mercado común de América, también debe de pensarse en estos cambios legislativos, para que las empresas extranjeras que se asienten en nuestro país no se retiren en un futuro, ya que si este movimiento económico es positivo para el pueblo de México, también lo deben de ser sus leyes.

Que este trabajo sea de estudio y reflexión para que el Ejecutivo, Legislativo y Judicial vean la laguna que existe en cuanto a las visitas domiciliarias que existen en nuestro derecho y se cubran como es debido digno de un país con principios y con grandezas, reformando los artículos constitucionales que competen a el estudio de este tema para que la visita domiciliaria sea más digna del cambio social de México.

C Ó N C L U S I O N E S

Primera.-En este estudio comparativo de las facultades de los administrados y de los administradores, es decir, gobernantes y gobernados, se tiene que acatar a las disposiciones de una ley, y la ley que está por encima de todas es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de ella emanan todos los demás reglamentos leyes ordenamientos etc.

Segunda.- Si una ley no es adecuada o simplemente se contrapone a la Ley Suprema, se debe de aplicar por principio de derecho la Carta Magna, y se debe de dejar sin efecto la ley derivada de ésta.

Tercera.-Las visitas domiciliarias encuentran su fundamento legal en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que faculta a las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias o inspecciones apoyados por los fundamentos legales ya citados.

Cuarta.-Si las autoridades administrativas violan un derecho constitucional, deben de adecuarse a las formalidades constitucionales entonces dejan al particular en libertad de acudir ante la autoridad judicial e intentar el juicio de garantías.

Quinta.-Sin duda existe un vacío legal en cuanto a la práctica de estas visitas domiciliarias por lo que el legislador debe de atender y reformarse dichos preceptos, además de que de tal suerte surge un reglamento idóneo para que las mismas sean conforme a un procedimiento y no se deje al arbitrio de los funcionarios públicos que en ocasiones no son ni siquiera capaces de saber como llevar a cabo un procedimiento administrativo, además de que desconocen a fondo su propio reglamento interno o el organigrama de su lugar de trabajo o bien de la Secretaría que representan.

Sexta.-El Gobierno Federal, debe de acatar las resoluciones del Constituyente, y si éstas ya no son las adecuadas por el crecimiento de México, entonces se debe de ajustar el precepto legal, para que no exista un abuso de poder por parte de éste, asimismo, se le debe de educar a todos los servidores públicos que realizan estas visitas domiciliarias porque en la práctica los inspectores de SEDUE son licenciados en derecho, y no ingenieros o técnicos en control ambiental por lo que evidentemente siempre van a encontrar fallas en las instalaciones o bien inventan lo que no es.

Septima.-Los recursos administrativos serian la solución al problema, ya que si se está en desacuerdo con lo asentado en la visita que se practique, inmediatamente ponerlo en conocimiento del superior, en cuanto hace al Expediente del

Distrito Federal, es decir, gobierno capitalino, se puede acudir a dos autoridades distintas que son la Procuraduria Social del Distrito Federal, que es una institución que recibe quejas o inconformidades motivadas por algun acto administrativo de cualquier fucionario del Departamento del Distrito Federal, o bien ayuda a agilizar los tramites que se esten gestionando ante las autoridades capitalinas, y que estas sean conforme a derecho, o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el mismo Distrito Federal, esto en cuanto a las autoridades administrativas del Poder Ejecutivo, porque en cuanto hace al Poder Judicial, se estará a lo dispuesto a lo referido por la Ley de Amparo. pero ante diversas autoridades administrativas, como los funcionarios de la Secretaria de Fomento y Comercio Industrial, que cuando realicen actos de violacion no se podrá intentar ante una autoridad como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque sólo es competente para conocer de las controversias para el gobierno del Distrito Federal.

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

- 1.-Barrachina, Juan Eduardo
Derecho Administrativo
Promociones Publicaciones Universitarias
Barcelona España 1985

- 2.-Burgoa, Ignacio,
Las Garantías Individuales
Editorial Porrúa
México D.F. 1988

- 3.-De Rojas, Jose Luis
Mexico Tenochtitlan
Fondo de Cultura Económica
México D. F. 1990.

- 4.-De Luco y Guillén, Benítez Félix
Procedimiento Administrativo
Editorial Comares
Granada España 1989

- 5.-Escobar, Ramirez Germán
Principios de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Tlaxcala
Colección Texto de Apoyo Académico
Tlaxcala México 1989.

- 6.-Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México D.F. 1989

- 7.-Fraga, Gabino
Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de administración Pública
México D.F. 1985

- 8.-García, Mavnez Eduardo
Introducción al estudio del Derecho
Editorial Porrúa
México D.F. 1985
- 9.-González, Fimenter Genaro
Introducción al estudio del Juicio de Amparo
Editorial Porrúa
México D.F. 1987
- 10.-González, Cosío Arturo
El Poder Público y la Jurisdicción en Materia
Administrativa
Editorial Porrúa
México D.F. 1982
- 11.-Haring, C.
El Imperio español en América
Editorial Alianza
México 1990
- 12.-Kaplan, Marcos
Aspectos del Estado en América Latina
Universidad Nacional Autónoma de México
México D.F. 1985
- 13.-Margáin, Manatou Emilio
Introducción al Estudio del Derecho
Tributario en México
Editorial Porrúa S.A.
México D.F. 1990.
- 14.-Martínez López Luis
Derecho fiscal Mexicano
Ediciones Contables y Administrativas. S.A.
México D.F. 1986
- 15.-Puentes y Flores Arturo
Principios de Derecho
Editorial Banca y Comercio
México D.F. 1988

- 16.-Sander, Gerhard
 América Latina
 Nuestra America
 Universidad Nacional Autónoma de México
 México D.F. 1987
- 17.-Stein, Stanley
 La Herencia Colonial de America Latina
 Editorial siglo XXI
 México D.F. 1988
- 18.-Sims, Harold
 La Expulsion de los Españoles de México
 (1821-1828)
 Fondo de Cultura Económica
 México D.F. 1984
- 19.-Villalobos, Ortiz María del Consuelo
 Justicia Administrativa
 Editorial Trillas
 México D.F. 1987

L E G I S L A C I O N E S

- 1.-Constitución Política de los Estados
 Unidos Mexicanos
 Instituto Nacional de Estudios Historicos
 de la Revolución Mexicana. 1991
- 2.-Ley de Amparo. Comentada
 Editorial Porrúa S.A.
 México D.F. 1990
- 3.-Codigo Fiscal de la federación
 Editorial Ojquin
 Mexico D. F. 1991
- 4.-Ley General del Equilibrio Ecologico y la
 Protección al Ambiente
 Editorial Porrúa S.A.
 México D.F. 1991

- 5.-Ley Federal de Protección al Consumidor
Editorial Porrúa S.A.
México D.F. 1991
- 6.-Reglamento de Construcciones para el
Distrito Federal
Editorial Porrúa S.A.
México D.F. 1991

D I C C I O N A R I O S

- 1.-Diccionario Jurídico Elemental
Editorial Heliasta
México D.F. 1989
- 2.-Lexis 22
Círculo de Lectores
Barcelona España 1984
- 3.-Enciclopedia de México
Editorial Enciclopedia de México
Secretaría de Educación Pública
México D.F. 1988

O T R A S F U E N T E S

- 1.-El Universal
- 2.-La Prensa
- 3.-Revista Proceso