

197
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

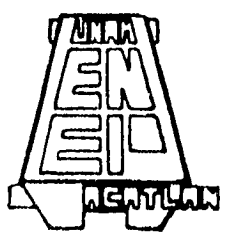
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

"LAS VISITAS DE VERIFICACION COMO UNA
ACTIVIDAD DIFERENTE DE LAS VISITAS
DOMICILIARIAS."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A
C. SERGIO TIZOC LOPEZ LUNA

ASESOR: DR. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ.



1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre:

Quien siempre me ha apoyado y nunca ha dejado de creer en mi, hoy este triunfo es inspirado en ti, siendo más tuyo que mío.

A mi padre:

Quien arriesgando su vida día con día en su duro trabajo, me ha brindado su apoyo, siendo él mi orgullo.

A mi hermana Paloma:

Por que este triunfo te sirva de motivación e inspiración, al igual que tu lo has sido para mi.

A mi novia Gaby:

Por sus palabras de aliento en los momentos más difíciles y quien sabe lo duro que ha sido este camino; hoy comparto contigo este triunfo.

A mi hermana Paloma:

Por que este triunfo te sirva de motivación
e inspiración, al igual que tu lo has sido
para mi.

A mi novia Gaby:

Por sus palabras de aliento en los
momentos más difíciles y quien sabe lo
duro que ha sido este camino; hoy
comparto contigo este triunfo.

A mi primo Juan:

Quien siempre me ha orientado y me ha dado palabras de aliento motivándome a salir adelante para alcanzar el triunfo, hoy te hago participe de esta meta alcanzada.

Al Lic. Amilcar Gaston Bonilla de la Fuente:

Por ser motivo de inspiración para que yo trate de seguir sus pasos en el difícil camino de la abogacía.

De forma especial:

Mi más profundo y sincero agradecimiento por su paciencia, calma y su gran apoyo para la elaboración de éste trabajo, así como también, por haber sido motivo de inspiración por su verticalidad e intachable desempeño profesional. Mil gracias a mi asesor.

Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.

**A la H Institución Escuela Nacional de
Estudios Profesionales "Acatlán",
UNAM.**

INDICE

	Página
INTRODUCCION	I
CAPITULO I "ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS"	
1.1 ROMA.	4
1.2 GRECIA.	5
1.3 ESPAÑA.	7
1.4 MEXICO.	8
a) EPOCA PREHISPANICA.	8
b) EPOCA COLONIAL.	9
c) SIGLO XIX.	10
CAPITULO II "LAS VISITAS DOMICILIARIAS"	
2.1 BASE CONSTITUCIONAL.	16
2.2 DIFERENCIACION POR MATERIA.	18
a) FISCALES.	18
b) ADMINISTRATIVAS.	19
2.3 LEGISLACION AL RESPECTO.	21
2.4 PROCEDIMIENTOS.	23
2.5 DERECHOS QUE AFECTAN.	29

CAPITULO III	"LAS VISITAS DE VERIFICACION"	
3.1	BASE CONSTITUCIONAL.	32
3.2	LEGISLACION.	33
3.3	PROCEDIMIENTO.	35
3.4	AUTORIDADES QUE LAS PRACTICAN.	38
3.5	OBJETO DE LAS VISITAS	43
3.6	DERECHOS QUE AFECTAN.	46
CAPITULO IV	"DIFERENCIACION BASICA DE AMBAS VISITAS"	
4.1	FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL.	50
4.2	PROCEDIMIENTOS.	52
4.3	DIFERENCIACION ENTRE EL PERSONAL QUE LAS PRACTICA.	57
4.4	DIFERENCIACION DEL OBJETO DE LA VISITA.	61
4.5	EFFECTOS QUE PRODUCEN.	65
	CONCLUSIONES.	70
	FUENTES BIBLIOGRAFICAS.	73
	FUENTES LEGISLATIVAS.	76

INTRODUCCION

Las visitas domiciliarias son los actos de reconocimiento en una casa o domicilio practicados por la autoridad judicial o administrativa con ocasión de una investigación de naturaleza fiscal, administrativa o sanitaria. Cabe destacar que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que sean cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose totalmente a las formalidades prescritas en las leyes respectivas.

Ahora bien, percatándome de la importancia que reviste en el quehacer jurídico la práctica de este tipo de visitas y queriendo comprender adecuadamente las diferencias existentes con las visitas de verificación, he escrito este trabajo de tesis profesional, el cual tiene por objetivo primario, establecer los elementos distintivos y los efectos jurídicos de las figuras antes mencionadas, según la legislación nacional vigente. Así como también, realizar un estudio de los efectos y repercusiones que trae consigo la problemática de confusión sobre la idea errónea de que ambas figuras coinciden en sus elementos dogmáticos y prácticos. Todo ello, dentro de un contexto crítico y de propuesta a la referida diferencia entre ambas visitas. Con ello pretendo demostrar que no obstante la múltiple legislación que existe en esta materia su aplicación resulta deficiente por lo poco práctico que resulta en la realidad jurídica.

Para lograr tales propósitos, seguiré los lineamientos tradicionales en este tipo de trabajos. En primera instancia dedicaré un capítulo al marco histórico y al desarrollo progresivo que tuvieron las visitas domiciliarias, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Posteriormente, realizaré un análisis conceptual, tanto doctrinario como legal, sobre las visitas domiciliarias, exponiendo la base constitucional sustentada en el artículo 16, así

también determinaré la diferenciación por materia, el procedimiento y los derechos que afectan a los particulares la configuración de dichas visitas.

Subsecuentemente, realizaré un estudio del régimen legal de las visitas de verificación en el cual describiré la naturaleza, significancia, peculiaridades y alcances jurídicos de dicha figura. Todo ello ubicado tanto en un contexto doctrinario como legal.

Por último, destacaré las diferencias básicas de ambas visitas, con las cuales pretendo reflejar las polaridades de antagonismo que tanto en forma adjetiva como sustantiva existen entre estas dos figuras en nuestra legislación actual.

Con lo anteriormente expuesto, esta obra intenta demostrar un panorama general de las visitas domiciliarias como una actividad diferente de las visitas de verificación. Por los estudios, compilaciones, conceptos, tesis y propuestas que aquí se verterán, resulta evidente la complejidad y extensión de las figuras consideradas, así como la magnitud legal sobre la permisión constitucional de las visitas domiciliarias, las cuales deberán únicamente ser practicables por la autoridad administrativa, estableciéndose bajo la circunstancia de que dichos actos tengan por objeto la constatación del cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno por parte de los particulares o del acatamiento o desobediencia de las disposiciones fiscales, y no la transgresión o violación de las garantías constitucionales.

En resumen, este trabajo de tesis, no pretende agotar todos los temas referidos a las visitas domiciliarias y a las visitas de verificación, sino tan sólo servir de puente introductorio a estudios e investigaciones posteriores. Si luego de su lectura, aquel que lo haya conocido cree tener una imagen más amplia de la naturaleza jurídica de ambas figuras y una visión más profunda de su relevancia y aplicación práctica, consideraré que mi propósito esencial ha sido ampliamente satisfecho.

CAPITULO I

" ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS "

1.1 ROMA.

1.2 GRECIA.

1.3 ESPAÑA.

1.4 MEXICO.

a) EPOCA PREHISPANICA.

b) EPOCA COLONIAL.

c) SIGLO XIX

1.1.- ROMA.

El derecho romano se fundaba en las Doce Tablas promulgadas por magistrados republicanos hacia el año 450 a.C., las Tablas fueron la primera compilación de reglas legales para gobernar la administración de la justicia. Eran una serie de disposiciones concretas referentes a acciones ante los tribunales, leyes, cuestiones tributarias, derechos de propiedad, leyes familiares y comportamiento público de los ciudadanos.

En éste ordenamiento, la ley romana era esencialmente civil y administrativa, relacionada principalmente con los derechos de los individuos.

El escritor romano Cicerón expreso el espíritu de justicia que contenían las Doce Tablas en la siguiente oración: "¿Qué cosa es la actuación de la autoridad romana ante sus gobernados? es algo que no puede ser doblegado por la influencia, o roto por la fuerza, o corrompido por el dinero".⁽¹⁾ En las actas de los apóstoles, en el Nuevo Testamento, San Lucas escribió: "No es costumbre romana detener o condenar a ningún hombre sin antes haber fundado su acusación y de que tenga una oportunidad de defenderse de tal situación legal...".⁽²⁾

(1) "La Roma Imperial", Edit. TIME LIFE, S.A., Amsterdam, 1981, p. 164.

(2) "Traducción del Nuevo Mundo de las Sagradas Escrituras", Versículo 16: 14, Edit. Watch Tower Biblia, Nueva York, 1987, p. 366.

Ahora bien, las Doce Tablas constituyeron el código legal básico durante cerca de mil años, mientras que las sentencias de los magistrados y las opiniones de los juristas se convirtieron en un cuerpo suplementario de derecho común. Los conceptos de justicia y de los derechos de los individuos comprendidos en aquel código siguen en vigor en códigos legales modernos por todo el mundo occidental. Unas cuantas de las provisiones del código son suficientes para demostrar su continuada importancia:

"1° No se puede sacar forzosamente a nadie de su propia casa o negocio.

"2° Los tributos para el imperio serán cobrados por los "icunius" (recaudadores), éstos pasarán casa por casa, negocio por negocio con el fiscum (cesta de mimbre) en donde se depositarán los ingresos recaudados.

"3° Los ciudadanos romanos pagarán tributo al Emperador y al imperio en razón proporcional a su trabajo, oficio o condición social..."⁽³⁾

1.2.- Grecia.

El poder gobernante en la Grecia clásica estaba depositado en la aristocracia, la cual para su propio sostenimiento

(3) "Aspectos históricos-jurídicos del financiamiento público", Gerardo Gil Valdivia, Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, p.132.

económico instrumentó un complejo sistema tributario, el cual llegó incluso a introducirse en el Derecho Romano.

La recaudación de los impuestos era efectuada por el Consejo de Penteconteras, el cual estaba conformado por el grupo de ciudadanos aristócratas, los cuales debían demostrar su honestidad ante el senado griego.

La recaudación de esos impuestos se efectuaba de la siguiente manera, a saber:

"a) El Consejo de Penteconteras fijaba en los pórticos de los partenones públicos los "cleroteriones" (disposiciones), en las cuales señalaba el nombre de cada ciudadano griego del lugar en turno, así como las cantidades que a cada uno de ellos correspondía pagar por concepto de impuestos. Cabe hacer mención que el estado griego daba la posibilidad de que los ciudadanos pagaran sus contribuciones en dinero o en especie. Esta modalidad dependía del monto adeudado por el contribuyente o la condición social de éste.

b) Si por alguna circunstancia, el contribuyente no acudía a la sede del Consejo de Penteconteras a cubrir su cuota correspondiente, el Estado griego instrumentó la figura del "Stoatholo" (presentación), la cual consistía en que un "melpomene" (especie de recaudador) facultado por el consejo recaudador, se presentaba al domicilio del contribuyente moroso y le solicitaba el pago de lo adeudado, si ese no lo cubría en un breve lapso, entonces el Estado incautaba sus bienes y le

despojaba de su condición social que tuviera dentro del sistema griego...".⁽⁴⁾

1.3.- ESPAÑA.

Los antecedentes de las visitas domiciliarias en el derecho español se remontan a la Siete Partidas promulgadas por el Rey Alfonso X, conocido como Alfonso el Sabio (1221-1284). Este ordenamiento consideraba que la "... propiedad privada era algo inherente y necesario al hombre (fuera cristiano o infiel), y debía estar protegido por el Derecho Natural, debiendo ser respetado y protegido por el poder público (...) consideraba que el Estado no era dueño de las cosas tangibles de los individuos, y por eso, cuando el interés general exigía disponer de algo que era propiedad privada el afectado debía tener conocimiento sobre la actuación judicial que pretendían realizar las autoridades(...) y cuando el particular o particulares vieran transgredidos arbitrariamente sus intereses, éstos podrían hacer valer sus derechos y libertades con la estricta observancia del derecho. De ahí que éste ordenamiento insistía constantemente en hacer respetar los derechos individuales de los súbditos a la Corona Española a través de la instrumentación de diversos recursos a favor del contribuyente...".⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ "La Grecia Clásica", Edil. TIME - LIFE, S.A., Amsterdam, 1981, p. 81.

⁽⁵⁾ "Las Siete Partidas de Su Majestad Alfonso El Sabio", Segunda partida. Edit. Atlas, S. A., Madrid, 1972, p.534.

Por último, cabe destacar que las Siete Partidas facultaban a los comendadores tributarios a realizar inspecciones de carácter administrativo, previa orden emitida por un alguacil fiscal, los cuales dependían de un Consejo Fiscal a las órdenes del tesoro real.

1.4.- MEXICO.

a) EPOCA PREHISPANICA.

A pesar de que los mexicas por tradición tenían un derecho sumamente represivo, los procedimientos civiles, criminales y administrativos se realizaban, en lo posible, de manera que no dañarían la integridad física y moral, ni los bienes materiales de los implicados en acusaciones o disputas. "...cualquier causa legal se comenzaba con una especie de demanda (llamada tetlailtlaniliztli), a partir de la cual surgía un citatorio (llamado tenantiliztli) ordenada por el Juez o Tectli correspondiente. El tequitlatloqui era el funcionario encargado de notificar a las partes en asuntos de carácter civil, en lo criminal era el tlopitlli, el que se abocaba a la aprehensión del acusado y el tecateyehuátl se encargaba de visitar a los ciudadanos para compelerlos al pago de los tributos correspondientes...".⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ Lisselle Uranga, "Apuntes de la Historia del Derecho en México, Edit. Pac. S.A., México, 1987, p. 32.

No obstante el respeto a las autoridades hacia a los individuos implicados en alguna acusación o demanda, cuando se trataban de delitos criminales o infracciones tributarias, bastaba un simple rumor para poner en marcha la maquinaria judicial. En éstos casos se requería del juramento de testigos y se imponía como castigo el tormento o destierro para el acusado.

b) EPOCA COLONIAL.

Al instalarse en la Nueva España la organización judicial propio de la península, los procedimientos para impartir justicia requerían, como es natural, de una serie de trámites legales similares a los acostumbrados en España. Por regla general, toda demanda debía ser presentada ante el Juez del domicilio del demandado. La ley exigía además la narración de los hechos que motivaban la demanda y la descripción exacta de aquello que se solicitaba.

Presentada la demanda, debía emplazarse al acusado para que la contestara en un término razonable; las formas en que se citaba podían ser verbal, por escrito o real. La primera la hacía el Juez en persona o por medio del escribano buscando al acusado en su casa, o en su defecto, dejándole una cédula instructora. La citación por escrito se hacía por medio de edictos y tenía lugar cuando el demandado se ocultaba, se dedicaba a la vagancia o no tenía domicilio fijo. La citación real consistía en aprehender al demandado si era sospechoso de fuga, o no tenía arraigo en el pueblo, y llevarlo al juzgado.

Sólo en pocas ocasiones los órganos encargados de la impartición de justicia podían catear propiedades sin permiso oficial. "Tal es el caso de la configuración de los juzgados llamados Especiales de Ancordada, los cuales facultaban a sus agentes para registrar haciendas, ranchos, trapiches, fabricas de azúcar, almacenes y farmacias, así como los domicilios de particulares, sin importar la condición social del propietario...".⁽⁷⁾ Este tipo de acciones se realizaban fundamentalmente para la supresión de la producción, distribución y consumo de bebidas alcohólicas.

c) SIGLO XIX

Dentro de los primeros documentos legales del México preindependiente, se encuentra el "Decreto Constitucional para la América Mexicana", sancionado en Apatzingán el veinticuatro de agosto de mil novecientos catorce, en sus artículos 28 y 166 catalogó de tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos en contra de un ciudadano sin las formalidades de la Ley. Asimismo, frenó la autoridad del gobierno para que no fuera posible arrestar a ningún ciudadano, en ningún caso, por mas de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debería remitirse al tribunal competente.

Una vez consumada la independencia y proclamado Agustín de Iturbide emperador, se dictó el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", suscrito el veintiséis de octubre de mil ochocientos veintidós. Este ordenamiento en sus

⁽⁷⁾ Luis Bazdresch, "Las Garantías Constitucionales", Edit. Trillas, México, 2a. Ed. 1986, p.51.

artículos 10, 11, 72 y 73 establecía la inviolabilidad del domicilio, de la libertad personal y la garantía de que ningún ciudadano podía ser apresado por instancia de otro, a menos que el quejoso pudiera probarlo, y en el caso de no hacerlo, el Juez dictaminaría si la denuncia ameritaba un proceso.

El Imperio de Iturbide, resultó efímero y el sistema federal se adoptó como forma de gobierno mediante la instauración de la Constitución Federal de mil ochocientos veinticuatro, ésta Carta consagró dentro de sus artículos 11, 150 y 152 las garantías de protección a derechos de los individuos. Primeramente, "... puso freno a las posibles arbitrariedades del Presidente de la República referentes a la activación de la libertad de algún individuo, salvo mediante arresto, para que un término de cuarenta y ocho horas pasara a disposición del Juez competente; también otorgó el derecho a no ser detenido, sin existir prueba plena de que el acusado había delinquido (...) asimismo, restringía a las autoridades la posibilidad de registrar las casas, papeles o propiedades de los ciudadanos, excluyendo los casos expresamente dispuestos por la Ley y bajo las formas que ésta hubiere determinado...".⁽⁸⁾

El cambio de gobierno, de Federal a Central, aconteció en 1836, no alteró en esencia, las disposiciones de éstas garantías. Las Siete Leyes, en sus puntos 2, 18, 41, 42, 53 y 54 respaldaron los derechos de los individuos en los siguientes aspectos:

⁽⁸⁾ Virgilio Vega Orozco, "Historia Ilustrada de México", Edif. Grolier, S.A., España, 1989, pp. 66,67.

- a) Nadie podía ser aprehendido, sino por mandamiento de un Juez, efectuada la aprehensión antes de tres días, deberían presentarse los cargos correspondientes.
- b) El Presidente de las República, estaba imposibilitado de privar a algún ciudadano de su libertad.
- c) Los ciudadanos inculcados tenían derecho a saber los cargos por los cuales se les acusaba.
- d) Se autoriza el uso de la fuerza pública en caso de fuga del inculcado.
- e) Señalaba los puntos para proceder al auto de formal prisión y fijaba las penas necesarias para reprimir las arbitrariedades de los Jueces.

En 1856, se formuló un proyecto de constitución que contemplaba el respeto al individuo en casos de visitas de inspección. Los artículos a éste tema fueron el 5 y el 29. Después de acaloradas discusiones, el artículo que integraría el numeral 16 de la Constitución Política de la República Mexicana, de 1857, quedó de la siguiente manera:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus

cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata."⁽⁹⁾

La vigencia de esta Constitución se vio interrumpida debido a la intervención francesa en México, lo cual instauró el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. Este régimen tuvo sus propias leyes, conocidas como "Estatuto Orgánico Provisional del Imperio Mexicano ", mismo que fue promulgado en 1865. Los artículos 60, 61 y 63 estuvieron dedicados a defender a cualquier individuo de los abusos de las autoridades en caso de detención. Los franceses fueron expulsados de nuestro país y con ello la Constitución de 1857 fue restablecida formalmente.

No se dieron cambios en esta materia sino hasta la Constitución Política de 1917. Los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, fueron muy largos; finalmente el artículo 16 fue aprobado el veinticinco de enero de 1916.

El artículo 16 expone principios jurídicos propios de todo régimen democrático y engloba gran parte de los derechos públicos individuales. En cuanto a las visitas domiciliarias éste precepto señala que éstas podrán "...practicarse únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en éstos casos, a las leyes respectivas.."

(9) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México 1808-1993", Edit. Porrúa, S.A. México, 21a. Ed., 1993, p. 821.

Por último, cabe destacar que éste precepto constitucional, fue adicionado con dos párrafos publicados en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de 1983. La primera adición se refiere a la libertad de circulación de la correspondencia, que estaba incluida en el artículo 25 de la Constitución promulgada en 1917. La segunda adición se refiere a que en tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño. Este precepto estaba incluido en el artículo 26 de la Constitución de 1917.

CAPITULO II .

" LAS VISITAS DOMICILIARIAS "

2.1 BASE CONSTITUCIONAL.

2.2 DIFERENCIACION POR MATERIA.

a) Fiscales

b) Administrativas.

2.3 LEGISLACION AL RESPECTO.

2.4 PROCEDIMIENTOS.

2.5 DERECHOS QUE AFECTAN.

2.1 BASE CONSTITUCIONAL

El Constituyente de Querétaro, preocupado por asegurar la satisfacción de las necesidades que habían generado el estallido social de 1910, creó una serie de garantías que para dar al particular una plena protección ante las acciones de comprobación de la autoridad administrativa, las cuales plasmó en la Constitución, en su parte conocida como "Dogmática".

Así tenemos que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por su importancia se transcribe:

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

De lo anterior y para efecto de nuestro tema, una garantía es la que se refiere a la protección que se le confiere al particular en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, frente a los actos de autoridad, la cual prohíbe ocasionar molestias a los particulares y con ello evitar una violación a sus garantías individuales; sin que previamente se cumpla la formalidad requerida en el precepto constitucional antes mencionado.

Como ejemplo del tema que comentamos, podemos mencionar el derecho inglés medieval que manejaba una figura semejante que decía: "La casa de cada hombre es su castillo, la autoridad del

rey se detiene ante la puerta del más humilde labriego inglés".⁽¹⁰⁾

Haciendo una comparación entre ambos sistemas de derecho, nos podemos percatar de las similitudes existentes, ya que actualmente todos los ciudadanos gozan de las garantías que les otorga la Constitución, siempre que no se anteponga al interés público.

Las exigencias formuladas en el artículo que se estudia, son de observancia obligatoria para la autoridades administrativas, aún frente a la posibilidad de que exista un ordenamiento legal que pretenda restringir este mínimo de condiciones , ya que debemos recordar que no puede haber ley secundaria que contravenga a la Carta Magna.

La primera parte del artículo 16 Constitucional, establece las formalidades de carácter obligatorio para toda autoridad que pretenda irrumpir en el domicilio de cualquier particular, y son:

a) Que la orden debe constar por escrito; ésta es la primer formalidad que se exige para la práctica de una visita domiciliaria, en la que se funde y motive el procedimiento legal.

(10) "Las visitas domiciliarias de carácter fiscal en el marco del art. 16 const.", Graciela Ayala Vallejo, México, D. F., p. 6.

b) Directamente vinculado con lo anterior es que, la autoridad que emita la orden de visita, deberá ser representada por un funcionario que tenga la facultad para estampar su firma autógrafa en la orden.

2.2 DIFERENCIACION POR MATERIA

A) FISCALES

La visita domiciliaria es un mecanismo idóneo y eficaz, creado por el legislador para poder obtener la información necesaria a fin de pronunciarse sobre la regularidad de la situación fiscal de un particular frente al catálogo de los deberes que le imponen las normas fiscales, de ahí que resulta obligado a apegarse a la tarea de los agentes investigadores, esto es, a quienes se presentan en el domicilio del contribuyente para conocer su situación fiscal, mediante el acceso próximo y directo a todas las fuentes posibles; no se agota propiamente en el almacenamiento indiscriminado de datos, sino que comprende sobre todo una selección valorativa de los mismos que corresponda específicamente a las necesidades de la inspección.

La finalidad primordial que se persigue con la visita en el domicilio del contribuyente, es precisamente la revisión por los auditores, supervisores y demás personal que actúe, es la situación del visitado a través de las declaraciones,

documentación contable y demás papeles e instrumentos de investigación puestos a su alcance por la ley; la detección de irregularidades y el informe de las mismas a la autoridad competente, todo lo cual supone necesariamente un juicio valorativo por parte de aquellos, que bien puede traducirse en objeciones a las manifestaciones y declaraciones presentadas por el particular.

Al respecto el autor Luis Martínez López, nos dice que: éstas visitas son "...el medio más eficaz con que la autoridad cuenta para conocer la situación fiscal de las personas o empresas y poder determinar el impuesto a su cargo, verificar si se da cumplimiento a las formalidades que establecen las leyes tributarias y descubrir o comprobar la infracción a las mismas".⁽¹¹⁾

B).-ADMINISTRATIVAS

La autoridad administrativa podrá realizar visitas domiciliarias a los particulares, pero con el único objeto de cerciorarse, de que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones reglamentarias al respecto, pero siempre deberán ser apegadas a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas por el artículo 16 Constitucional, en su primer párrafo. Conforme al tópicó en cuestión, a continuación expongo

(11) Principios de derecho tributario, Luis Humberto Delgadillo Outiérrez, De. Limusa, Segunda reimpresión 1991, México, D. F., PP. 153, 154.

una tesis que trata el tema de una visita domiciliaria de carácter administrativo:

"VISITAS DOMICILIARIAS ADMINISTRATIVAS PRACTICADAS POR LA DIRECCION DE POLICIA Y TRÁNSITO".- Corresponde a la Dirección de Policía y Tránsito, entre otras cosas, el levantamiento de ¿violaciones? por infracción al reglamento de tránsito y a las disposiciones conexas. Pero sea cual fuere su competencia, cuando las infracciones se busquen mediante la práctica de visitas domiciliarias, dichas visitas quedan sujetas a los requisitos formales establecidos por el artículo 16 Constitucional, de donde se sigue que tales visitas deberán estar precedidas de una orden escrita que deberá expedir la autoridad competente, en la que expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los reglamentos y disposiciones legales cuyo cumplimiento se vigila, a lo que deberá limitarse la diligencia, levantándose al concluir un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, o en su negativa por la autoridad que practique la visita. Por lo demás, las visitas domiciliarias que autoriza el artículo constitucional comentado, deberán estar encaminadas a la vigilancia del cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía, lo que implica que debe de tratarse de reglamentos expedidos por el Presidente de la República, en términos del artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, o claro esta de reglamentos o leyes expedidas por el Congreso de la Unión, por los Gobernadores o Congresos locales, conforme a las circunstancias de cada caso".

De lo anteriormente expuesto, podemos distinguir a las visitas domiciliarias primordialmente por su objeto, en virtud de que éstas van encaminadas a verificar únicamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales impuestas por el Estado y las facultades para verificar este cumplimiento no emiten resolución, solo son agentes investigadores, mientras que las de carácter administrativo, sólo tienen la obligación de comprobar el debido cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, sin que con ello se interfiera en la actividad fiscal del visitado.

2.3 LEGISLACION AL RESPECTO

El reconocimiento de derechos de la persona corresponde al Derecho Público, a través de la vía constitucional donde se consagran las garantías que responden a su protección o dicho de otra manera, representan restricciones o limitaciones al actuar de las autoridades y, posteriormente, en escala descendiente incumbe a la legislación secundaria el hacer operativos tales derechos mediante su regulación, dado que en la Carta Política sólo se hacen señalamientos generales.

En México, la Ley fundamental reconoce algunas de las manifestaciones del derecho a la vida privada pero no la consagra de forma independiente, muestra de ello es el artículo 16 al que hemos multicitado; sin embargo, a pesar del silencio constitucional, algunas disposiciones legislativas ante la

necesidad práctica de su salvaguarda han considerado este particular, veamos de la siguiente manera:

1- **Código Penal vigente para el Distrito Federal:** donde se castiga la revelación de secretos (artículo 20) sin consentimiento del que puede resultar perjudicado a consecuencia de la divulgación de situaciones reservadas conocidas por el agente a virtud de su cargo o empleo; la violación de correspondencia que sanciona al que indebidamente la intercepte aunque no se imponga de su contenido (artículo 173) el allanamiento de morada, dentro del título "DELITOS CONTRA LA PAZ Y SEGURIDAD DE LAS PERSONAS" (artículo 282) ; delitos contra el honor etc.

2- **Ley de Información Estadística y Geográfica:** que en el numeral quinto, garantiza a los informantes de datos su confidencialidad, aunque cabe señalar que existe su excepción por lo que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se refiere.

3- **Ley Federal del Trabajo:** en su artículo 544, nos señala que prohíbe a los que en sus funciones de inspección conozcan procedimientos de fabricación, explotación o secretos comerciales e industriales así como su revelación.

4- **Código Fiscal de la Federación (vigente):** en su tercer párrafo del artículo 42 de éste ordenamiento, nos da la pauta para la facultad de comprobación que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en los numerales del 43 al 47 nos

proporciona un esquema de lo que son las visitas domiciliarias; éste apartado, es de vital importancia ya que es el fundamento para el desarrollo del presente trabajo. Y posteriormente abundaremos más en el tema.

De lo anterior; concluimos que la ley secundaria en todo campo jurídico, es la encargada de regular en forma detallada lo que la Carta Política sólo enuncia, y si aún no fuera lo suficientemente clara, los siguientes ordenamientos en forma descendiente (jerárquicamente), serán los encargados de detallar el objetivo que se trate.

2.4 PROCEDIMIENTOS

A) FISCAL

En nuestro medio, la regla general imperante, es que, los contribuyentes deben hacer del conocimiento al fisco, el nacimiento de sus obligaciones tributarias y cuantificarlas en cantidad líquida, (sin embargo las autoridades fiscales tienen la facultad de revisar a los contribuyentes con el fin de cerciorarse que han dado cabal cumplimiento a las obligaciones que tienen para con el erario, contando para tales efectos con diversos instrumentos, dentro de los cuales destacan las vistas domiciliarias (artículo 42 fracción III del Código Fiscal de la Federación).

En la legislación fiscal ordinaria, el artículo 43 del Código Fiscal de la Federación establece con estricto apego al artículo 16 constitucional, las formalidades a que debe sujetarse la práctica de visitas domiciliarias para la comprobación de la situación fiscal del contribuyente, en los siguientes términos :

Sólo se practicará en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que expresará el nombre de la persona que deberá recibir la visita y el lugar donde esta deberá llevarse a cabo y si se ignora el nombre de la persona que deba ser visitada, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

La orden de visita debe consignar el nombre de la persona o personas que practicarán la diligencia las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número por la autoridad que expidió la orden y, en éste caso, se comunicarán también por escrito al visitado éstas circunstancias, pero la visita podrá ser válidamente practicada por cualquiera de los visitantes.

Indicara además, las obligaciones fiscales que vayan a verificarse, asimismo el período o aspectos que abarquen la visita.

Al iniciarse la visita, debe entregarse el citatorio al visitado o a su representante legal y si no estuvieran presentes, a quien se encuentre en el lugar donde debe

practicarse la diligencia, debiendo en ese acto identificarse los visitantes y requerir a la persona visitada para que proponga dos testigos y en su ausencia o negativa deberán ser designados por el personal que practique la visita.

Son necesarias en la práctica de la visita de comprobación, los libros, registros y documentos deben ser examinados en el domicilio del visitado, y para tal efecto, el contribuyente deberá mantenerlos a disposición de los visitantes desde el momento de la iniciación de la visita hasta su terminación (cumpliendo con el requisito de que el particular deberá coadyuvar al auditor):

El resultado de la visita se hará constar en un acta que al efecto se debe levantar, en la cual, de manera circunstanciada, se expresarán los hechos y omisiones observadas y concluida la visita, se cerrará el acta y el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia, los testigos y cualquiera de los visitantes tendrán que firmar el acta, de la cual un ejemplar deberá entregarse al visitado o la persona con quien se entienda la diligencia.

Cabe señalar, que durante la práctica se podrán levantar actas parciales o complementarias a fin de hacer constar hechos concretos de relevancia para precisar la situación del sujeto pasivo visitado; igualmente, se prevé que cuando sea necesario recabar de los propios responsables o de terceros, datos, informes o documentos relacionados con los hechos que se deban comprobar, una vez realizada la compulsión, la autoridad fiscal

hará saber el resultado al contribuyente o responsable solidario.

El párrafo noveno del artículo 16 de la Carta Magna, permite a las autoridades administrativas el poder llevar a cabo la práctica de visitas domiciliarias, pero, siempre y cuando se realicen con estricto apego a las disposiciones legales respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Y es así como el profesor Sánchez Mayolo nos da en forma general, las formalidades con que deberá realizarse una visita domiciliaria de carácter administrativo, las cuales son:

- 1.- Se practicarán mediante orden escrita de autoridad administrativa competente.
- 2.- En la orden de vista, se expresará el lugar y el nombre de la persona que ha de inspeccionarse.
- 3.- Se mencionará también en la orden, el motivo u objeto que se persigue con la visita.
- 4.- En la orden, se expresarán los preceptos legales en que se apoya.
- 5.- La diligencia se limitara únicamente a lo señalado en la orden.
- 6.- Se efectuará la inspección en presencia del visitado o persona autorizada.

- 7.- Intervendrán en la visita dos testigos, propuestos por el ocupante del lugar visitado ó, en su ausencia o negativa, por la autoridad que la practique.
- 8.- Al concluir la visita, se levantará una acta circunstanciada que será firmada por los visitantes, los testigos y el visitado, en su caso.
- 9.- La inspección se sujetará a los demás requisitos que establezcan las leyes respectivas."⁽¹²⁾

Si las anteriores formalidades no se satisfacen, la actuación de la autoridad será violatoria del artículo 16 constitucional y por consiguiente carente de validez.

Confirma el anterior procedimiento, la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el informe de 1985.- Segunda parte.

"VISITA DOMICILIARIA, ORDENES DE, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER". De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional las órdenes de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa deben satisfacer los siguientes requisitos:

- 1.- Constar en mandamiento escrito,

⁽¹²⁾ Derecho tributario, Ob. Cit. pp. 434, 435.

- 2.- Ser emitida por autoridad competente,
- 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar en que debe inspeccionarse,
- 4.- El objeto que persiga la visita,
- 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.

No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refiere únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural "...sujetándose en estos actos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

2.5.- DERECHOS QUE AFECTAN

Cierto es, que el derecho que afectan primordialmente las visitas domiciliarias es el de privacidad, que la sola intrusión de la autoridad al domicilio del particular es ya un acto de molestia que este último está obligado a tolerar, pero sólo en el caso de que la orden de visita se encuentre rodeada de los requisitos establecidos por el Constituyente, al otorgar garantías al particular para salvaguardar su privacidad domiciliaria.

Desde otro punto de vista, al mismo tiempo que el Constituyente da la garantía al particular en el precepto 16 Constitucional, a la inviolabilidad de su domicilio, en el artículo 31, fracción IV, del mismo cuerpo de leyes, impone la obligación de contribuir al gasto público de la manera que dispongan las leyes, de modo que respecto a la intimidad de los individuos, no puede desvincularse del cumplimiento de los deberes constitucionales a cargo de todo residente en el país, aunque sea evidentemente, que toda visita domiciliaria afecte el recinto privado del individuo, ya que la misma Constitución exige la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El anterior comentario justifica los medios de comprobación, porque se busca que el sistema tributario y con él, la vida misma del Estado, degeneren en una franca anarquía,

por ello dice, LEON YUDKIN, "el fisco, debe a menos que la sociedad esté integrada sólo por ángeles, estar preparado para comprobar las declaraciones. Puede verificar por medio de la revisión de libros y registros de terceras personas, fundamentalmente, mediante el examen razonable",⁽¹¹⁾ es decir, que no resulte excesivamente gravoso al contribuyente de aquellos libros y documentos que sean pertinentes para la comprobación del impuesto. Así el visitador tiene derecho a que el visitado no interfiera con su actividad, derecho del Estado a prevenir los engaños o, para ponerlos de una manera mas cruda, a descubrir fraudes.

Así tenemos, que el derecho que el Constituyente otorgó al particular, de privacidad en su domicilio, también conlleva una obligación, que es la de tolerar la intromisión de la autoridad a la morada del mismo, que cuando ésta cumpla con las formalidades impuestas por el Estado, estará actuando conforme a derecho y deberá comprobar que se acaten las disposiciones fiscales. No obstante lo anterior, el particular deberá auxiliar al visitador con la documentación que se le requiera para el exacto cumplimiento de su función.

(11) "Estructura Jurídica para la eficaz administración del impuesto sobre la renta".
Internacional Tax Program, Harvard Law School. Cambridge, Massachusetts. Versión Española del
programa de Tributación de la O. E. A. 1973 p.22.

CAPITULO III

" LAS VISITAS DE VERIFICACION "

3.1 BASE CONSTITUCIONAL.

3.2 LEGISLACION.

3.3 PROCEDIMIENTO.

3.4 AUTORIDADES QUE LA PRACTICAN.

3.5 OBJETO DE LAS VISITAS.

3.6 DERECHOS QUE AFECTAN.

3.1 BASE CONSTITUCIONAL.

En el artículo 16 de la Ley Suprema Mexicana, se encuentra el fundamento constitucional de todo acto de intromisión de la autoridad al domicilio de un particular.

La parte de la disposición mencionada que nos interesa para efectos de nuestro estudio, es la que a la letra dice:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.(...)La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos Sanitarios y de Policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Cabe señalar que la primera parte del precepto constitucional anteriormente transcrito, consagra la garantía de legalidad (inspirada en la cuarta enmienda de la constitución de los Estados Unidos) redacción que fue adoptada en sus términos por el Congreso de 1917 y que permite su aplicación no sólo al ámbito penal sino a cualquier acto de molestia.⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ Citado por, Lic. Silvia Snaider, La vida privada como garantía constitucional y el poder de fiscalización tributaria en México, Tesis, p. 47.

La Ley de Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que se refiere a las visitas de verificación encuentra su fundamento en el IX párrafo del artículo 16 Constitucional que anteriormente se transcribió, y que la Ley por ser de carácter secundario toma como base, para detallar la actividad que regula , en su capítulo XI, artículo 62, que por su importancia se transcribe:

"Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo".

La disposición contenida en el artículo transcrito, no sólo constituye una garantía de libertad en cuanto tutela y, además, protege la intimidad de la vida privada de los individuos, sino que lleva implícita una garantía de seguridad jurídica, en tanto que determina en qué casos y bajo qué condiciones podrá proceder a la invasión de esa esfera de intimidad por ciertos órganos del Estado.

3.2 LEGISLACION

Con fecha, 1° de junio de 1995, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que fue objeto

de publicación en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 4 de agosto de 1994.

Es fácilmente advertible que la "Vocatio legis", o sea el tiempo transcurrido entre la fecha de publicación y la fecha de vigencia se extendió considerablemente en el caso del referido ordenamiento, para dar tiempo a la Administración Pública Federal Centralizada y a los gobernados a nivel nacional, a compenetrarse de su contenido, siendo posible que los diez meses otorgados para ese efecto no hayan resultado del todo suficientes debido a los vastos alcances de tan novedosa normatividad.

Cabe señalar que tal ordenamiento es el resultado de la más genuina expresión popular, por haber surgido espontáneamente de la diputación integrante de la LV Legislatura Federal, sin que hubiera mediado iniciativa alguna del Poder Ejecutivo, como normalmente suele acontecer en el proceso formativo de las leyes que nos rigen en el orden nacional, lo cual habla muy bien de la madurez política que estamos alcanzando en los últimos tiempos.

Pero dejando a un lado los preámbulos, señalaremos que el tema que hemos de desarrollar se encuentra plasmado en los artículos del 62 al 69 del capítulo décimo primero, del título tercero.

Dentro de los ocho artículos que conforman el tema referente a "DE LAS VISITAS DE VERIFICACION", encontramos que los artículos 62 al 64 dan cabal cumplimiento al precepto constitucional en el que se sustentan. En los siguientes cuatro artículos nos enuncia en una forma por demás superficial las formalidades del procedimiento de verificación. El último artículo es el que contiene el poder facultativo que se le da a la autoridad para desempeñar su actividad verificadora.

3.3 PROCEDIMIENTO

Las formalidades de las visitas de verificación se encuentran plasmadas en el capítulo XI, en los artículos 63 al 68 de la ya citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual nos corresponde comentar a continuación:

- Todo verificador, para poder llevar a cabo su actividad, deberá estar provisto de una orden por escrito con firma autógrafa expedida por autoridad competente, en la que deberá precisar lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.

- En este proceso ya no es necesario dejar citatorio al particular, porque la visita se podrá efectuar con la persona ocupante del establecimiento objeto de la verificación; quienes estarán obligados a permitir el acceso y dar las facilidades necesarias para su desarrollo.

- Al iniciar la visita, el verificador deberá identificarse con credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que acredite la función que desempeña, así como la orden con la que se le autoriza el desempeño de su función, de la que deberá de dejar copia a la persona con quién se entienda la visita.

- De toda visita de verificación, se levantará una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos, propuestos por la persona ocupante del establecimiento o en su negativa por los verificadores.

- En el acta se hará constar:
 - Nombre o denominación social del visitado.
 - Fecha de inicio y terminación de la misma.
 - Detalladamente el domicilio, así como medio de comunicación (teléfono).

- Número y fecha del oficio de comisión que la motivo.
- Nombre y cargo de la persona con quién se realizó la diligencia.
- Nombre y domicilio de las personas que firmaron como testigos.
- Datos relativos de la actuación.
- Nombre y firma de los que intervinieron en la diligencia.

Los particulares a quienes se les haya practicado una visita de verificación, podrán formular observaciones en el acto de diligencia y ofrecer pruebas con relación a los hechos que contiene la misma, o hacer uso de tal derecho dentro del termino de 5 días al cierre de la misma.

Con el anterior conjunto de formalidades, el legislador da al particular una serie de garantías de que la labor realizada por el Estado es estrictamente apegada a derecho, pero sin olvidar la primicia de que todo derecho conlleva implícitamente una obligación. En cuyo caso será que a todo acto de intromisión de la autoridad a la privacidad del un particular el mismo deberá ser tolerante y coadyuvar a la autoridad en su función.

3.4 AUTORIDADES QUE LAS PRACTICAN

La multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiene un amplio campo de aplicación y, para poder comprender dicha competencia, es necesario el estudio del primer artículo de dicho ordenamiento, que a la letra dice:

" Las disposiciones de ésta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de ésta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de ellos."

El anterior precepto, en su primer párrafo nos da en una forma general las autoridades que serán competentes para realizar la actividad objeto del presente capítulo, enunciando que será de aplicación "a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal

Centralizada." ¿ Pero que debemos entender por la mencionada administración ?

De acuerdo con lo establecido en el artículo 90 constitucional, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo primero de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que menciona las partes integrantes de la administración centralizada son: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Antes de continuar con nuestro estudio nos ilustraremos con la opinión del profesor Acosta Romero Miguel, referente a la centralización, que dice:

"...La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las autoridades y órganos de Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."⁽¹⁵⁾

Retomando nuestro tema (sin profundizar, pues esto sería tema de otra investigación) analizaremos los elementos integrantes de la ya citada Administración Pública Federal

⁽¹⁵⁾ "Derecho administrativo". Acosta Romero Miguel. Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1984, p. 64.

Centralizada, en orden jerárquico. Así corresponde en primer término a la Presidencia de la República.

"El órgano denominado Presidencia de la República está integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e inmediatamente al jefe del ejecutivo (...) Estas unidades Administrativas que integran el órgano denominado Presidencia de la República, aunque en la actualidad ya no constituyen una Secretaría de Estado, tienen una organización, puesto que no existe una disposición legislativa que establezca, por lo que se ha ido integrando por acuerdos del presidente, conforme a sus necesidades".⁽¹⁶⁾

Siguiendo con el orden anteriormente trazado, toca el turno de las Secretarías de Estado.

"Nuestro sistema es eminentemente presidencialista y los órganos establecidos para el despacho de los asuntos administrativos, estructurados por materias, se denominan Secretarías de Estado, no obstante que a través de la historia de nuestro país encontramos diversas épocas en las que se les ha denominado ministerios. Sin embargo, en las constituciones de 1824, 1857 y 1917 se establece la existencia de Secretarías de Estado, que corresponde estrictamente a todo régimen presidencial".⁽¹⁷⁾

"Las facultades de cada dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración

⁽¹⁶⁾ Elementos de Derecho Administrativo, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Edit. Limusa, primera reimpresión, 1989, México, D. F., p. 103.

⁽¹⁷⁾ Elementos de Derecho Administrativo. Ob. Cit. p.105.

Pública, pero se asignan en forma particular a las unidades de cada dependencia en el reglamento interior de cada Secretaría o Departamento de Estado, que expide el Presidente de la República en los manuales de organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno. Sin embargo, el despacho de los asuntos de cada dependencia corresponde a los titulares, los cuales pueden delegar facultades, que no se les hayan asignado como exclusivas, en los funcionarios que le están subordinados. Además, en múltiples Leyes administrativas se otorgan atribuciones en materias específicas a los diferentes órganos".⁽¹⁸⁾

Y es así, como el número de Secretarías de Estado es caprichosa y hasta volublemente cambiante, según las necesidades y cometidos que tenga el Ejecutivo Federal. Hoy por hoy, las Secretarías que conforman la Administración Centralizada, son contempladas por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.

- Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁽¹⁸⁾ Elementos de Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 107.

- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo".

Como último elemento a tratar, toca el turno a los Departamentos Administrativos.

El único Departamento Administrativo que en la actualidad forma parte de la Administración Pública Federal es el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) dependencia del Ejecutivo que tiene a su cargo el gobierno de ésta entidad, asiento de poderes de la Federación.

De acuerdo al artículo 122 Constitucional, el gobierno de del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí a través de los órganos de gobierno del D.F. representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

3.5 OBJETO DE LA VISITA

El numeral 16 Constitucional, que hemos venido tratando a lo largo del desarrollo del presente trabajo, señala lo siguiente en cuanto a las visitas domiciliarias:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de 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 previstas para los cateos".

Como resultado del anterior párrafo transcrito, permite a las autoridades administrativas una intromisión en la esfera privada de los gobernados mediante la realización de visitas domiciliarias, cuyo objeto en cuanto al área administrativa, será el vigilar el debido cumplimiento, por parte de los gobernados a las reglamentaciones impuestas por la Administración.

Un elemento a resaltar del cual no tenemos ninguna duda en virtud de mandamiento expreso de la Constitución, es que las visitas domiciliarias tienen por único objeto, el que el visitado exhiba los documentos (sólo los indispensables) que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones.

Por lo que respecta a la Ley de Procedimiento Administrativo, cabe señalar que en su artículo 69, capítulo XI, título III, señala:

"Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación".

El artículo anteriormente transcrito, nos permite observar que el único objeto de tal actividad es, únicamente comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales (...), a lo cual surge la inquietud de saber un concepto profundo de lo que se debe entender por comprobación.

Al respecto nos ilustra con su doctrina el tratadista Eduardo Pallares, que dice: "Consiste en el examen de justicia o de la legalidad de un acto, para modificarlo o confirmarlo..."⁽¹⁹⁾

Si tal concepto lo complementamos con la palabra verificar cuya connotación nos ilustra que tal palabra se refiere a la actividad destinada a la comprobación de la existencia de un documento.

Tal concepto, nos conlleva a que la comprobación consistirá en una revisión documental, como podrían ser permisos otorgados a los particulares por la administración. También por lo que respecta a la esfera de las personas a qué conviene destacar tipo de verificación se les puede realizar?, la Ley no es específica al respecto; pero por lo analizado anteriormente nos lleva directamente a que también sería una revisión documental.

Y es así, que por la novedad de tal cuerpo normativo aún no ha sido subsanado (esto obedece a que es un nuevo

⁽¹⁹⁾ Diccionario de Derecho Procesal Civil, Eduardo Pallares, Edit. Porrúa, S. A., Cuarta Edición, México, D. F., p. 153.

ordenamiento y aún no existen tesis de la Suprema Corte de Justicia que subsanen esos espacios jurídicos), y que obliga a todos aquellos administrados, en especial litigantes, científicos del derecho y profesionales de la administración dar lucidez a tan tenue panorama jurídico, viendo en éste ordenamiento jurídico no un retroceso, si no lo que realmente es un avance práctico y tangible al procedimiento administrativo.

Y es así, que dependiendo de la parte de la Administración Pública Federal Centralizada que autorice éste tipo de actividad, será, el objeto a comprobar. Como ejemplo podemos citar una visita realizada por parte del Departamento del Distrito Federal, por medio de sus Delegaciones Políticas y en especial por su departamento de uso de suelo, la cual tendrá por objeto primordial el verificar el permiso del particular, para el destino del uso del suelo que está establecido.

3.6 DERECHOS QUE AFECTAN

El primer párrafo del artículo 16 de la Carta Política (vigente) señala en relación a la protección del domicilio:

"...Nadie puede ser molestado en (...) domicilio (...) sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento"...

El párrafo consigna, la ya mencionada garantía de legalidad que avala sin duda el derecho que tiene todo individuo a la privacidad, corroborando a la vez que tal derecho no es del todo absoluto ya que admite cierta "intromisión" tratándose de autoridades competentes que funden y motiven su proceder, garantizando de este modo que los actos de molestia no serán arbitrarios.

Analícemos lo antes dicho: ¿ Qué debe entenderse por acto de molestia ? Nos ilustra el distinguido maestro Ignacio Burgoa, quien dice que por acto de molestia debe entenderse "la simple perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos que se tutelan en el artículo en cita y en caso concreto en relación al domicilio, sin importar que exista o no menoscabo o merma en esos bienes". (el prestigiado jurista en tal concepto toma como domicilio el hogar del individuo, al igual que el ámbito civil).

Por mi parte estimo que el legislador de 1917 no sólo protegió el domicilio efectivo (hogar), sino también el legal y sobre todo éste último en cuanto a las visitas de verificación se refiere, lo cual se corrobora con la lectura del precepto antes comentado, pues este les permite a las autoridades que se cercioren del debido cumplimiento de las disposiciones impuestas por el Estado, lo cual nos conduce directamente en la mayoría de los casos al domicilio legal del particular, es decir, aquél que la Ley le imputa a una persona para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos, y que incluye a nuestro ver, el hogar del particular,

pues en éste último también pueden cumplirse obligaciones y ejercitarse derechos, es decir uno y otro domicilio pueden llegar a coincidir, pero para el caso de que no sea así, por ejemplo; tener un domicilio (hogar) y un despacho o negocio, considero que el artículo en cita , de ninguna manera excluyó los otros domicilios que pueda llegar a tener una persona (legal, fiscal, etc.) sino que la protección relativa a que nadie puede ser molestado en su domicilio sino en virtud de mandamiento escrito emitido por autoridad competente...alude a cualquier domicilio que pueda tener una persona.

En suma, creo que la protección al domicilio (cualquiera de ellos) que prevé la Carta Política, alude "al simple traspaso de una puerta" que divide, separa y marca el ámbito público, de la esfera privada y que bien dicha intromisión también se permite, ésta debe ajustarse a los lineamientos que al efecto se establecen.

CAPITULO IV

" DIFERENCIACION BASICA DE AMBAS VISITAS "

4.1 FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL.

4.2 PROCEDIMIENTOS.

4.3 DIFERENCIACION ENTRE EL PERSONAL QUE LA PRÁCTICA.

4.4 DIFERENCIACION DEL OBJETO DE LA VISITA.

4.5 EFECTOS QUE PRODUCEN.

4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Por principio, estudiaremos los requisitos o formalidades que marca la constitución.

El artículo 16 de la Carta Política Mexicana, es la que posibilita a toda autoridad administrativa, a practicar un acto de molestia a un particular. Pero es la primera parte de tal precepto, la que da el primer requisito con que debe cumplir la autoridad; que a la letra dice:

"Nadie podrá ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente; que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Si bien la Carta Magna da protección al domicilio, lo importante es saber por principio que se debe entender por domicilio, a lo cual nos dice Aubry y Rau, es "... una imposición de buena organización social, porque ésta necesita ubicar a las personas que integran la convivencia general a fin de poder exigir de ellas el comportamiento adecuado. Con éste fin se relaciona toda persona con un lugar en el cual se le refuta presente para el ejercicio de sus derechos... y el cumplimiento de sus obligaciones."⁽²⁰⁾

Con tal concepto de domicilio y con la base constitucional el legislador da autorización, a la autoridad a cometer actos que incomoden al particular en su contra, como lo son el

⁽²⁰⁾ Aubry y Rau, citado por Joaquín Jorge Llambías, Tratado de Derecho Civil, parte general, tomo V, 8° De. Abeledo Perrot, Bs. As. Argentina. p. 601.

permitir la intromisión al domicilio del mismo, pero siempre que cumpla con las formalidades previstas en tal precepto.

En el sentido indicado retomaremos el artículo 16 de la Carta Política, en razón de que constituye la piedra fundamental en la materia de verificación de cualquier índole. Dice en lo conducente el numeral ya citado:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de 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 previstas para los cateos".

Por lo que respecta a las visitas domiciliarias (sea cual fuera su ámbito de competencia), en primera instancia a nivel constitucional, parecen claros los derechos de la administración para obtener información considerando la limitante que emana del concepto de dicha información será la indispensable, para comprobar el acatamiento del gobernado a las disposiciones impuestas por la administración, pudiendo argumentar paralelamente la protección de la privacidad del contribuyente en cuanto al ámbito material de la visita; sin embargo las leyes secundarias han hecho caso omiso de tales disposiciones anteponiendo a estas el interés público.

4.2 PROCEDIMIENTOS

En el desarrollo del presente objetivo, señalaremos las diferencias de procedimiento, en cuanto a las visitas de fiscalización contempladas en el Código Fiscal de la Federación, como a las llamadas visitas de verificación que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Comenzaremos con la primera formalidad que debe cumplirse en una visita domiciliaria que es el citatorio que deberá dejar el auditor al contribuyente o su representante legal para que se encuentre presente al día siguiente a la hora que se le señale. Este requisito no se encuentra contemplado por el ordenamiento administrativo citado el cual establece que la diligencia se desarrollara con la persona ocupante del establecimiento objeto de verificación.

Con ésta formalidad, a juicio personal deja al sujeto visitado en un estado de indefensión pues la autoridad actúa en una forma dolosa al introducirse a un establecimiento en forma sorpresiva, al introducirse a un establecimiento sin que medie para el particular ningún medio de defensa de forma inmediata.

Otro punto de relevancia a tratar es la identificación de los agentes investigadores, que en tanto los auditores fiscales deberán cumplir con el requisito de identificarse con el particular conforme al artículo 44, fracción III del Código

Fiscal de la Federación, que enuncia que él mismo deberá mostrar credencial expedida por el Director de Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá tener fotografía y número de folio además de estar vigente; a diferencia de que los agentes verificadores solo menciona el artículo 65 del mismo ordenamiento, que deberá mostrar credencial vigente con fotografía expedida por autoridad competente. En este requisito cuyo objeto es resguardar la seguridad jurídica del particular, se encuentra más ampliamente legislada por la materia fiscal; aunque la materia administrativa trate de subsanar deficiencias imponiendo al verificador, que deje copia de su credencial al visitado.

En cuanto al levantamiento del acta circunstanciada, (la cual deberá ser lo mas claro posible, para que el visitado entienda de forma clara y precisa lo que la misma contiene) ambos ordenamientos lo contemplan excepto por una cuestión de suma relevancia que es: que las visitas de carácter fiscal manejan el acta circunstanciada como resultado de un conjunto de actividades desempeñadas por sus auditores, éste procedimiento conlleva un complejo sistema, el cual nos habla de un acta inicial, actas parciales, complementarias y acta final además de papeles de trabajo; lo que debe quedar claro es que la materia fiscal esta mas revestida de formalidades que darán al contribuyente una plena seguridad de que se encuentra en un estado de derecho.

Hemos hablado de algunas formalidades en las que hay discrepancia en ambos ordenamientos pero es momento de precisar

la duración de la ya multicitada actividad, tanto en materia fiscal como administrativa; comenzaremos como hasta ahora siguiendo el mismo orden.

El artículo 46-A del ya multicitado Código, nos da una regla general en la que deberá concluir una visita domiciliaria, dice:

"-.Las autoridades deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de nueve meses contados a partir de que se le notifiquen a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación..."

En tanto el ordenamiento administrativo no hace mención alguna al tópico dejando espacio a pensar, que tal actividad se desarrollará en una sola visita, la cuál será en un mismo día.

En cuanto al ámbito espacial no es algo que deberá dejarse a la deriva; en principio deberá entenderse como el lugar (físico) donde habrá de realizarse la visita y donde necesariamente habrá de atenderse al domicilio del visitado como un criterio básico de vinculación entre el sujeto pasivo y el sujeto activo, y en donde, éste pueda hacer efectivas sus atribuciones fiscalizadoras.

El Código Fiscal de la Federación, define al domicilio fiscal, de la siguiente manera:

Artículo 10.- "Se considerará domicilio fiscal":

I.- Tratándose de personas físicas:

- a) Cuando realizan actividades empresariales, en el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.
- c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

II.- En el caso de personas morales:

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

En tanto que la multicitada Ley Federal de Procedimientos Administrativos establece una determinación precisa a los lugares que serán objeto de verificación, sin precisar que sean

de personas morales o físicas y es así que en su artículo 64 dice:

"Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de ESTABLECIMIENTOS objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor".

Con el anterior artículo transcrito deja claro el lugar (físico) donde se habrá de desempeñar la ya mencionada labor, la cual será en un establecimiento el cual deberemos entender como la siguiente corriente doctrinal lo manifiesta.

Un elemento a resaltar de las visitas domiciliarias de matiz fiscal, son las compulsas, que son un medio de comprobación con que cuenta la autoridad tributaria, para investigar al contribuyente, sin que este último se entere, ya sea por medio de bancos o terceros relacionados con él. Este medio de comprobación no se encuentra contemplado por el multicitado ordenamiento administrativo, siendo para el particular un alivio, el que el legislador contemple en el cuerpo normativo su derecho de intimidad.

Con respecto al tema de compulsas nos ilustra, Eduardo Pallares en el siguiente sentido:

" Es el examinar dos o más documentos, comparando entre sí, para verificar la autenticidad o la exactitud de algunos de ellos..."

4.3 DIFERENCIACION ENTRE EL PERSONAL QUE LAS PRÁCTICA.

El objeto del presente punto, es a consideración personal, uno de los mas trascendentales, por la discrepancia entre el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la ideología del autor del presente trabajo, apoyada en la doctrina de Rodríguez Lobato Raúl, referente al tema del presente apartado.

En esa tesitura, analizaremos el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, con respecto a la profesión de los agentes investigadores, que por su trascendencia se transcribe a continuación:

RUBRO: VISITAS DOMICILIARIAS. NO SE REQUIERE QUE LOS VISITADORES TENGAN TITULO DE CONTADORES PUBLICOS PARA PRACTICARLAS.

"De conformidad con el artículo 84, fracción II del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de 1982, en la práctica de las vistas domiciliarias se deberían reunir las siguientes formalidades":

1) Su inicio con la entrega de la orden al visitado o a su representante legal, y si no estuvieren presentes, a quién se encontrare en el lugar en que debía practicarse la diligencia;

2) En el mismo acto se identificará los visitantes, por tanto, es inexacto que las visitas de auditoría, por ser revisión técnica a la documentación contable de la empresa. Sólo debían revisarse por personas que acreditarán ser contadores públicos, porque entre dichos requisitos no se exigía que estos debían tener licenciatura en contabilidad.

En lo personal, estimo que las personas que se designan para la práctica de visitas domiciliarias deben necesariamente ser contadores públicos en el legal ejercicio de la profesión y así acreditarlo al identificarse ante el sujeto pasivo visitado, puesto que es indudable, que la práctica de una visita de comprobación mediante la revisión de los libros principales, auxiliares, registros, documentos, correspondencia y demás elementos contables, para así verificar los datos consignados en declaraciones y manifestaciones y, en general para cerciorarse del correcto pago de los tributos, constituye una cuestión de carácter técnico propio de la profesión de un contador público, ya que es esta profesión la que se ocupa del conocimiento, manejo y revisión de la contabilidad de las personas (físicas y morales), por tanto, este tipo de visita implica indudablemente el ejercicio de la profesión mencionada conforme a lo previsto en la leyes que reglamentan la materia.

Sólo si las personas designadas para la práctica de la visita domiciliaria son contadores públicos en el legal ejercicio de la profesión y así lo acreditan al identificarse ante el sujeto objeto de la visita, habrá la seguridad de que tales personas satisfacen los requisitos legales para el debido

desempeño de la comisión que se ha encomendado y que son personas debidamente calificadas para opinar fundamentalmente sobre la situación contable del contribuyente en relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de éste.⁽¹⁾

Considero que, además de la violación legal que entraña el ejercer una profesión sin estar legalmente autorizado para ello, que puede llegar a constituir un delito, de ninguna manera, puede tener credibilidad la opinión de una persona que no ha acreditado ser experta en la materia.

Y es así, que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través de su Administración General de Auditoría Fiscal Federal, promulga sus reglamentos y por medio de los cuales subsana la deficiencia que confronta a las dos anteriores doctrinas, dando la razón a la segunda.

Ahora toca dirigir nuestra atención hacia las vistas de verificación, contempladas en el ya multicitado cuerpo normativo administrativo, y en su artículo 65 nos dice:

"Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que la acredita para desempeñar dicha función... de la que deberá dejar copia al propietario, responsable encargado u ocupante del establecimiento."

(1) Derecho Fiscal, Raúl Rodríguez Lobato, 2ª Edición, Edit. Harla 1986, México D. F., pp. 215, 225.

Tal precepto legal, da una garantía de seguridad al gobernado pero, no señala nada respecto de qué tipo de personas pueden desempeñar la actividad, (desde el punto de vista de una profesión), con el propósito de dar aún más tranquilidad al gobernado.

Y es así, que el legislador, ésta vez desperdició la oportunidad de dar una especial determinación, a qué clase de requisitos debe reunir una persona que realiza la práctica de verificación, por medio de la cuál se personifica el Estado en el desempeño de dicha función. Esta determinación no en un carácter particularizado, sino, en forma general, pero dando una formalidad, por medio de la cuál señale que los funcionarios encargados de tal actividad, son peritos en la materia; esto con el objeto de dar al gobernado una protección plena a su garantía jurídico-personal, de que quien lo verifica, es un empleado con el conocimiento necesario para dar una calificación al respecto, sin que medie ignorancia, en dicho verificador, y que su determinación descansa sobre conocimiento en la materia.

Con lo anterior, no es mi propósito el tratar de dar a ésta Ley un carácter de reglamento o circular, porque su jerarquía normativa se antepone, pero, si él que al crear una nueva disposición se deben satisfacer, todos los elementos de una relación jurídica, y en éste aspecto el legislador olvidó dar más abundancia a dichos elementos, tomando como antecedente las deficiencias con que cuenta la actividad en otras esferas jurídicas.

En conclusión, tenemos que para la práctica de la visita domiciliaria (en materia fiscal) se requiere de una profesión como lo es, la de Contador Público, pues, son ellos los más idóneos para el desempeño de tal actividad por el conocimiento en la materia, pero no es la ley la que lo contempla, sino, los reglamentos. En el caso de los verificadores, queda fuera del alcance de la Ley Administrativa que profesión es idónea para su desempeño, pudiendo el legislador haber dado cumplimiento a éste requisito en un artículo que diera una regla general.

4.4 DIFERENCIACION DEL OBJETO DE LA VISITA

El numeral 16 Constitucional, que hemos venido tratando a lo largo del presente trabajo, señala lo siguiente en cuanto a las visitas domiciliarias:

"...La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que sean cumplidos los reglamentos Sanitarios y de Policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en éstos casos a las formalidades prescritas para los cateos."

Cabe destacar que, el párrafo transcrito otorga a la autoridad administrativa la facultad de intromisión en la esfera privada de los gobernados mediante la realización de visitas domiciliarias, cuyo objeto en lo que al área tributaria

se refiere, es el verificar el debido cumplimiento que estos han dado a sus obligaciones fiscales, verificación que inicia con una solicitud al particular visitado para que exhiba los libros y papeles que avalen dicho cumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, se han manifestado al respecto, fijando el objeto de las visitas domiciliarias, en el siguiente sentido:

VISITAS DOMICILIARIAS., OBJETO DE LAS VISITAS, CUANDO CONSISTE EN VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO TOTAL DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, SON LEGALES. "Toda vez que el artículo 84, fracción I, inciso c), del anterior Código Fiscal de la Federación disponía que las visitas domiciliarias sólo se practicarían por mandamiento escrito de autoridad competente que expresaría las obligaciones fiscales que fueren a verificarse, así como el período que debería abarcar la visita (lo que fundamentalmente también se infiere del contenido de lo dispuesto por el artículo 43, en relación con la fracción III del numeral 38, ambos dispositivos de la actual Codificación Tributaria Fiscal), de ninguna manera puede considerarse que incumplen con tal presupuesto las que consignan en su texto el período que será sujeto de revisión y que el objeto de la visita lo constituye "el cumplimiento de las obligaciones fiscales principales, formales y/o accesorias, por impuestos y derechos federales de los cuales deba(n) usted(es) responder en forma directa, solidaria y objetiva..."; lo que evidentemente hace innecesaria la enunciación y designación por su nombre de todas

y cada una de las obligaciones fiscales que deban ser objeto de la revisión, cuenta habida que las órdenes de auditoría, consideradas en los términos expuestos, implican la verificación del cumplimiento de "todas" las obligaciones fiscales federales a cargo del contribuyente y no así a otras que no le correspondan, por lo que es inconcluso que la utilización de tal fórmula no le puede provocar incertidumbre e inseguridad.

Un elemento a resaltar es el mandamiento expreso del precepto constitucional, es el que las visitas domiciliarias tienen por único objeto, que el visitado exhiba, los documentos que permitan verificar el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cabe señalar que en su artículo 69, capítulo Décimo Primero, del Título tercero, señala:

"Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el OBJETO de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cuál deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación."

El artículo anteriormente transcrito permite observar que el único objeto de tal actividad, es únicamente el COMPROBAR el cumplimiento de las disposiciones legales.

Tal concepto, nos conlleva a que la comprobación consistirá, en una mera revisión documental, como lo podrían ser la revisión de un policía de tránsito a un vehículo de transporte de carga mercantil, en cuyo caso, dicho oficial revisará su permiso de carga.

Tal concepto no ha sido subsanado (abundando más en el tema, ya sea doctrinalmente o mediante tesis de la autoridad que aclaren tan obscuro panorama para el gobernado). Y es responsabilidad de todos los administrados, litigantes, científicos del derecho y todos aquellos interesados en la materia, dar lucidez a ésta laguna jurídica.

Como resultado del anterior comentario comparativo hecho en éste apartado, resulta lo siguiente:

La verificación tributaria consiste en una actividad administrativa, llevada a cabo por autoridades competentes en colaboración con sujetos legalmente facultados para desempeñar tal actividad y cuya finalidad es el constatar si el contribuyente ha cumplido o no con sus obligaciones fiscales. En tanto la visita de verificación consiste en que la autoridad también de carácter administrativo se cerciore del debido cumplimiento de los gobernados a las disposiciones impuestas por la administración, en aras del bien común y con el objeto de mantener el Estado de Derecho en que vivimos.

4.5 EFECTOS QUE PRODUCEN.

Ahora bien, una vez dejando anteriormente claro los efectos que produce una visita domiciliaria de carácter fiscal, corresponde el turno de desarrollar los efectos que producirán las visitas de verificación, que contempla la ya multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Y es así que en su artículo 70, del único capítulo del título cuarto del cuerpo legal antes citado, nos señala las sanciones administrativas (que para el desarrollo del presente trabajo conoceremos como efectos) y que para su estudio a continuación se transcribe el precepto antes invocado:

"Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- I.- Amonestación con apercibimiento;
- II.- Multa;
- III.- Multa adicional con cada día que persista la y infracción;
- IV.- Arresto hasta por 36 horas;
- V.- Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
- VI.- Los demás que señalen las leyes o reglamentos.

Del anterior artículo transcrito se desprende que son cuatro las sanciones que se contemplan en el cuerpo de leyes en estudio, las cuales se analizan conforme al orden en que se encuentran enunciadas.

Antes de iniciar, para poder dar un concepto mas firme y confiable acerca de cada una de las sanciones, nos apoyaremos en diferentes doctrinas tanto nacionales como extranjeras; comenzaremos con el orden antes mencionado:

Amonestación: Requerimiento o apercibimiento judicial. La prevención judicial que se hace a una persona para que se abstenga de hacer algo ⁽²²⁾

Apercibimiento: En el lenguaje jurídico tiene dos acepciones principales: a) la que hace alusión a una corrección disciplinaria y b) la que indica una prevención especial, porque se concreta en una advertencia conminatoria, respecto de una sanción también especial. Esta advertencia es intimada por la autoridad, con potestad para el acto prevenido.

El objeto de la medida disciplinaria es..., de carácter preventivo, y su finalidad concreta es mantener el decoro de los actos judiciales, el orden en la marcha del proceso y el respecto a la administración de Justicia, llevando en sí el propósito de "hacer comprender al litigante, abogado, o funcionario a quien se dirige, que ha faltado al cumplimiento

(22) Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa S.A., Vigésimo Segunda Ed. 1995, México D.F., p.83.

de su deber, y amonestarlo para que no vuelva a incurrir en semejante falta (Parry).⁽²³⁾

A continuación transcribiremos la opinión al respecto del tratadista Escriche :

"Es el requerimiento que hace un Juez a alguna persona para que ejecute lo que le manda o tiene mandado o para que proceda como debe, conminándola con multa, pena o castigo si no lo hiciere".⁽²⁴⁾

Con las anteriores acepciones doctrinales nos atrevemos a dar una opinión al respecto, lo cual haré a continuación:

Amonestación con apercibimiento: Es el requerimiento judicial, por medio del cual se le induce a un apersona para que se abstenga de hacer algo o cumpla con lo mandado, con la advertencia de que de no hacerlo incurrirá en una determinada sanción, como lo sería una multa, un arresto, etc..

Siguiendo la cronología antes mencionada, estudiaremos las acepciones doctrinales de la multa:

La Enciclopedia Jurídica Omeba, nos señala que es "la pena de multa, el pago de dinero en concepto de retribución del delito o de la infracción cometida..."⁽²⁵⁾

⁽²³⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba, Edit. Driskill .S.A., 1979, Buenos Aires, Argentina, Tomo I , p.720.

⁽²⁴⁾ Eduardo Pailares, Ob. Cit. p. 99.

⁽²⁵⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba, Ob. Cit. p. 947.

Ahora conoceremos la opinión al tópicc del autor Eduardo Pallares:

Multa: El Código autoriza a los Jueces a imponer multas (ósea una sanción de carácter pecuniario consistente en el pago de determinada cantidad de dinero), para hacer cumplir sus determinaciones o en ejercicio de su facultad disciplinaria. En el primer caso son un medio de apremio y el segundo una corrección.⁽²⁶⁾

El siguiente concepto a tratar es el arresto, el cual no será la excepción y se analizará en la misma forma.

Arresto: Uno de los medios de apremio de que se valen los Jueces para hacer valer sus determinaciones(art. 73). Consiste en la privación de la libertad en un lugar diverso del destinado a sufrir la pena de prisión y que no exceda - la privación de quince días en la legislación vigente.⁽²⁷⁾

Por otra parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba lo define como:

"la sanción disciplinaria en diversos órdenes, tales como el administrativo, el militar, el privado, el arresto es una medida correctiva que más que la penitencia o reeducación, persigue la prevención de futuras infracciones y, a la vez una retribución inmediata del hecho ilícito cometido".

⁽²⁶⁾ Eduardo Pallares, Ob. Cit. p.567.

⁽²⁷⁾ Eduardo Pallares. Idem. p.30.

A visión personal el arresto es "la medida de apremio personal, por medio de la cual el Estado castiga directamente al particular restringiéndole sus derechos de forma temporal, y sobre todo su libertad, cuyo tiempo la misma legislación lo limita a tan sólo treinta y seis horas, cuya pena se cumplirá en un lugar distinto al fuero penal, para con ello buscar la reeducación del particular".

Por último tema toca el turno a la clausura para lo cual nos remitiremos a buscar una acepción correcta:

Clausura: (del lat. clausura) Tr.Cerrar por orden gubernativa. Poner fin solemnemente a una exposición o certamen.

El concepto anteriormente transcrito resulta un tanto pobre y carente de sentido pero relacionándolo con el objeto del presente trabajo y con el apoyo de la legislación en estudio que nos enuncia el lugar (físico) de una visita de verificación son los establecimientos, nos podemos percatar que dicha sanción tiene como objeto imponer un correctivo que va mas allá de la pena pecuniaria al buscar causarle al particular un menoscabo a su patrimonio y fuente de trabajo.

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CONCLUSIONES

1.- El artículo 16 constitucional en su primer párrafo determina las diferencias que hay entre las visitas fiscales y las visitas de verificación. Este precepto enuncia que las visitas de carácter fiscal van encaminadas a una revisión de documentos para comprobar que no haya menoscabo en el erario nacional, en tanto que las visitas de carácter administrativo solo regulan el cumplimiento de disposiciones sanitarias y de policía.

2.- Considero que existe una marcada diferencia en cuanto al lugar físico en donde debe llevarse a cabo la práctica de las visitas de verificación y las domiciliarias; esto es debido a que las visitas domiciliarias únicamente deberán efectuarse en el domicilio fiscal del contribuyente, en tanto que las visitas de verificación se realizaran en establecimientos, personas y vehículos en transporte.

3.- En cuanto al personal que las practica existe una clara diferencia entre ambas visitas ya que las visitas domiciliarias deben ser practicadas por contadores públicos, mientras que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nunca indica que personas son las idóneas para efectuar las visitas de verificación.

4.- En cuanto al tiempo en que se llevaran a cabo las visitas domiciliarias, la legislación fiscal establece un período de 90 días, en contraste con lo preceptuado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que no establece un tiempo límite, para la practica de dichas visitas dejando por tanto al particular en un estado de incertidumbre al no saber si se consumara en un sólo acto o en forma sucesiva.

5.- Por lo que respecta a los efectos que ambas visitas producen, es importante destacar que las visitas domiciliarias tienen por objeto primario el de comprobar el exacto cumplimiento de las disposiciones fiscales y como consecuencia fincar un crédito fiscal por

una infracción administrativa, en tanto que las visitas de verificación impondrán sanciones, no sólo de carácter pecuniario, sino también privativas de alguna garantía constitucional con el objeto de reeducar a los sujetos infractores.

6.- También existen diferencias en lo que respecta al objeto fundamental de cada visita ya que las visitas fiscales buscan la reparación de un daño pecuniario que ha sufrido el erario nacional, por el incumplimiento de la obligación constitucional prevista en el artículo 31, fracción IV; en tanto que las visitas de verificación buscan reeducar a los infractores por medio de sus sanciones administrativas.

7.- Por otra parte, considero que dentro del capítulo regulador de las visitas de verificación falta integrar un marco conceptual más claro y preciso sobre para lo que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo significa tal actividad.

8.- Dentro del capítulo regulador de las visitas de verificación, considero que el legislador da un exagerado lineamiento sobre los por menores de cómo debe ser el procedimiento y las formalidades de éste, pero omite especificar el objeto y los resultados que debe dar la práctica de tal actividad, situación que si menciona la legislación fiscal al referirse que las visitas domiciliarias tiene por objeto la detección de irregularidades al pago de las contribuciones .

9.- Cuando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace alusión a las infracciones y sanciones administrativas, considero que lo preceptuado atenta contra la garantía individual de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, ya que si bien establece las sanciones que se han de imponer al gobernado, en ningún apartado o artículo hace mención de cuáles son las infracciones en que se puede incurrir, por lo que el gobernado no puede saber si su conducta se adecua a lo que la ley considera como infracción lo cual propicia que quede en un estado de incertidumbre e indefensión.

10.- Por lo que respecta a las infracciones considero que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo determina un régimen poco comprensible para el ciudadano común. con relación a la anterior idea considero que si el objeto fundamental fue el de unificar criterios, lo dispuesto por el artículo 70. fracción VI. hace apartar tal propósito. ya que el citado precepto no regula a plenitud las sanciones administrativas, y por ende el cuerpo normativo de dicha ley resulta deficiente.

11.- Como conclusión definitiva al presente trabajo de investigación, propongo las siguientes alternativas, a saber:

a) Retomar desde un punto de vista dogmático o legal el cuerpo normativo objeto de esta investigación, con el propósito de dejar lo más concreto y claro posible la actividad y el objeto de las visitas de verificación.

b) Crear lineamientos teóricos y prácticos para que se instituya una cultura administrativamente los gobernados capacitándolos para que conozcan y comprendan los derechos y obligaciones que tienen frente a las visitas, con el propósito de que se eviten las arbitrariedades por parte de las autoridades.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

1. Acosta Romero, Miguel. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO". Edit. Porrúa S.A., México. 11ª. ed., 1993. 1048 pp.
2. Ayala Vallejo, Graciela. "LAS VISITAS DOMICILIARIAS DE CARACTER FISCAL EN EL MARCO DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL", Tesis profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, 116 pp.
3. Bazdresch, Luis. "LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES", Edit. Trillas, México, 2ª ed., 1986, 194 pp.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", Edit. Porrúa, S.A., 27ª. ed., México, D.F., 1995, 810 pp.
5. Carrasco Iñarte, Hugo. "DERECHO CONSTITUCIONAL FISCAL", Edit. LIMUSA, México, 1a. reimp., 1991, 489 pp.
6. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Edit. LIMUSA, México, 1ª Reimp., 1989, 235 pp.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO", Edit. LIMUSA, México, 2ª. Reimp., 1991, México, D.F., pp. 223.
8. Gil Valdivia, Gerardo. "ASPECTOS HISTORICO JURIDICOS DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO", Edit. Porrúa S.A., México, 1989, 479 pp.

9. "LA GRECIA CLASICA". Edit. TIME-LIFE. Amsterdam, 1981. 294 pp.
10. Kaye, Dionisio J. "DERECHO PROCESAL FISCAL", Edit. THEMIS. México. 1994. 364 pp.
11. Llambias, Joaquín Jorge. "TRATADO DE DERECHO CIVIL. PARTE GENERAL", Tomo I, 8a. Edit. Abeledo Perrot, Argentina, 8ª ed. 601 pp.
12. Pallares, Eduardo. "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", Edit. Porrúa S.A., México, 4ª. ed., 1996, 907 pp.
13. Rodríguez Lobato, Raúl, "DERECHO FISCAL", Edit. HARLA, México, 2ª. ed., 1986, 309 pp.
14. "LA ROMA IMPERIAL", Edit. TIME- LIFE, Amsterdam, 1981, 286 pp.
15. Sánchez Hernández, Mayolo. "DERECHO TRIBUTARIO", Edit. Cárdenas, México, 2ª. ed., Agosto 1988, 892 pp.
16. "LAS SIETE PARTIDAS DE SU MAJESTAD ALFONSO EL SABIO", Segunda partida, Edit. Atlas, S.A., Madrid, 1972, 896 pp.
17. Sosa, Rodolfo Carlos y Ayala Vallejo, Graciela. "LAS VISITAS DOMICILIARIAS DE CARACTER FISCAL", Edit. THEMIS, México, 1994, 299 pp.

18. Snaider, Silvia Graciela. "LA VIDA PRIVADA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL Y EL PODER DE FISCALIZACION EN MEXICO", Tesis. México. D.F., 1995, UNAM. División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho. 361 pp.
19. Tena Ramirez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808-1993, Edit. Porrúa S.A., México. 21ª ed., 1993, 1156 pp.
20. "TRADUCCION DEL NUEVO MUNDO DE LAS SAGRADAS ESCRITURAS", Edit. Watch Tower Bible, Nueva York, 1987, 4166 pp.
21. Uranga Góngora, Judith Lissette. "APUNTES DE LA HISTORIA EN MEXICO", Edit. PAC, S.A., México, 1987, 326 pp.
22. Vega Orozco, Virgilio. "HISTORIA ILUSTRADA DE MEXICO", Edit. Grolier S. A., España, 1989, 302 pp.

FUENTES LEGISLATIVAS.

1. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Código Penal para el Distrito Federal.
4. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
5. Ley Federal del Trabajo.
6. Ley de Información Estadística y Geográfica.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.