



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES "ACATLAN"

**LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN A LOS ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES A LA LUZ DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSÉ ANDRES ORTIZ PÉREZ



ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

MÉXICO D.F

ABRIL 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EN MEMORIA DE MI PADRE.

JUAN JOSE ORTIZ VALLEJO.

QUIEN CON SU AMOR, EJEMPLO
Y VALENTIA, ME ENSEÑO EL
VALOR DE LA FÉ.

MI INFINITO AGRADECIMIENTO A MI
HONORABLE JURADO;

DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.

LIC. IRENE DÍAZ REYES.

LIC. JORGE MORALES CAMACHO.

LIC. JUAN BLAS ARRIETA HUERTA.

LIC. J. JESÚS NÚÑEZ REGALADO.

QUIENES ME HICIERON EL FAVOR DE
PERMITIRME, PARTE DE SU INVALOABLE
ATENCIÓN Y TIEMPO.

Y EN ESPECIAL A MI ASESOR, EL DR. GABINO
EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA, QUIEN NO
OBSTANTE SUS MÚLTIPLES OCUPACIONES Y
JERARQUÍA ACADÉMICA, SIEMPRE ESTÁ
DISPUESTO A AYUDAR, COMO POCOS, A
TODOS LOS ALUMNOS.

**LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN A LOS
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES A LA LUZ DEL
REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA
PARA EL DISTRITO FEDERAL**

Í N D I C E

Introducción..... I

CAPÍTULO PRIMERO

DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1.- El Poder Público.....	1.
1.2.- Funciones del Poder Público.....	7.
1.3.- Funciones del Poder Público del Distrito Federal.....	13.
2.- Estructura y Organización del Distrito Federal.....	16.
2.1.- Régimen Constitucional del Distrito Federal.....	24.
2.2.- Régimen Reglamentario del Gobierno del Distrito Federal.....	26.
3.- Funciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	33.
4.- Funciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	39.
5.- Funciones de los Organos Políticos Administrativo del Distrito Federal.....	44.

CAPÍTULO SEGUNDO.
EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.- Concepto del acto Administrativo.....	55.
2.- Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.....	58.
3.- Elementos del Acto Administrativo.....	61.
4.- Clasificación del Acto Administrativo.....	69.
5.- Efectos del Acto Administrativo.....	75.
6.- Vicios del Acto Administrativo y sus Efectos.....	79.
7.- Extinción del Acto Administrativo.....	85.

CAPÍTULO TERCERO
LA ACTIVIDAD VERIFICADORA EN EL DISTRITO
FEDERAL

1.- Concepto de Verificación Administrativa.....	92.
2.- Naturaleza Jurídica de la Facultad Verificadora...	94.
3.- Finalidad de la Actividad Verificadora.....	98.
4.- Competencia del Organo Político Administrativo.	104.
5.- Facultades de los Jefes Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal.....	109.
5.1.- El Comercio como objeto de la Actividad Verificadora.....	115.
5.2.- Calidad de Comerciante.....	118.
5.3.- El Giro Mercantil.....	125.
6.- Legislación Aplicable.....	130.

CAPÍTULO CUARTO.

EL PROCEDIMIENTO DE VISITA DE VERIFICACION.

1.- Proceso y Procedimiento.....	135.
2.- El Procedimiento Administrativo.....	139.
3.-Requisitos de la Orden de Visita de Verificación.....	147.
4. - El Procedimiento y Formalidades que debe observar el verificador administrativo en la visita de Verificación.....	159.
5. - El Procedimiento Administrativo y la Sanción.....	168.
6. - Defensa de los particulares contra el acto de Autoridad.....	179.
6.1.- El Recurso de Inconformidad.....	180.
6.2.- El juicio de Nulidad.....	183.
6.3.- El Juicio de Amparo.....	199.

CAPÍTULO QUINTO

PERSPECTIVAS DEL NUEVO REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

1.-Análisis de las Visitas de Verificación Administrativas frente al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.....	216.
2.- Las Visitas de Verificación Administrativa en la actualidad.....	223.
3.- La problemática Jurídica de la Visita de Verificación.....	227.
4.Crítica.....	231.
5.-Propuestas.....	234.
CONCLUSIONES.....	242.
BIBLIOGRAFIA.....	246.
LEGISLACIÓN	249.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

A la luz de las reformas sufridas respecto a la normatividad del Distrito Federal, hemos creído conveniente analizar en particular el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, ya que en él se incluyen reformas que consideramos de vital importancia en el sano desempeño de éstas, y por lo mismo nos abocaremos a su estudio.

Creemos conveniente el referirnos a una actividad tan cotidiana en la vida de los denominados órganos político administrativos del Gobierno del Distrito Federal, como lo es las Visitas de Verificación a los Establecimientos Comerciales, pues sin lugar a dudas reviste una trascendencia primordial en algunas demarcaciones territoriales como son las Delegaciones Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, en donde prolifera todo tipo de giros comerciales.

El establecimiento de una continua vigilancia a los comercios conlleva a un sano desarrollo social, pues ello sin lugar a dudas es benéfico para la Sociedad, por lo cual al estudiar la creación del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1977, el cual entra en vigor el 14 de abril del mismo año, analizaremos su importancia, así como las perspectivas del mismo, para lo cual hemos de referirnos al comercio, pues de él dependerá el entendimiento de a quien irá dirigida la visita de verificación administrativa, también estudiaremos los órganos político administrativos del Gobierno del Distrito Federal, quienes fungen como autoridad verificadora, para poder establecer el procedimiento actual de visita de verificación y, hacer un análisis de las mencionadas reformas, para estar en aptitud de señalar la problemática existente en las visitas de verificación administrativas del Distrito Federal, culminando con algunas propuestas, que aún cuando modestas, pueden ser importantes.

1.- EL PODER PÚBLICO.

En su génesis el Poder Público nace como una necesidad apremiante y necesaria del hombre, que tiene como propósito asegurar la constante y amenazada convivencia humana en el estado de naturaleza. A su vez aparece el poder dominante como una necesidad ineludible, cuya finalidad es la defensa del grupo y la necesidad de una dirección eficaz, que tiene como resultado la formación de las primeras concentraciones del poder en una persona o grupo, luego entonces, podemos afirmar que el Poder Público y el poder de mando, son fenómenos esencialmente sociales, de tal suerte que el poder público se traduce en la concentración de la fuerza material y de la fuerza jurídica, es decir, es una posibilidad de dominio, de imperio, facultad y jurisdicción para mandar y hacer ejecutar una cosa, ya que mandar, es una consecuencia del poder.

Esta tesis contractualista, tiene como antecedente a los pensadores de la ilustración Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau, autores de las obras "El Leviathan (1651) y El Contrato Social (1761)" respectivamente, quienes sustentaban que los-hombres, para efecto de salir del estado de naturaleza en que

vivían, y que se traducía en una guerra continua de todos contra todos, decidieron establecer un pacto con sus congéneres, a fin de unirse en sociedad y poder garantizar el bien común del grupo, es decir, los bienes y las personas de cada uno de los individuos integrantes de la sociedad, a efecto de lo cual renunciaban a una parte de su libertad natural.

A este respecto, Rousseau agrega que es en el pueblo donde reside la verdadera soberanía del Estado, pues éste, como emisor de una voluntad general, (que no debe de confundirse con la suma de voluntades individuales), transforma la libertad natural de los hombres en una libertad civil dentro de la sociedad, la cual por supuesto deriva del contrato social o pacto original del que nos habla Thomas Hobbes, y en cuya virtud la soberanía del Estado encarnada en el Poder Público, puede ser impuesta al individuo mediante la fuerza, cuando éste se niega a acatar su voluntad.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39° textualmente expresa:

Artículo 39.- La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Ahora bien en el derecho público moderno, el poder público se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía; por ello el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, enseña que "El Poder Público es el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado"¹

A este respecto nuestra Suprema Ley en su artículo 41° dispone lo siguiente:

¹ Castrejón García, Gabino E., "Derecho Administrativo I", Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1ª Edición, México 2000, p. 327.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

A lo precedentemente citado debe agregarse que para Rousseau el Poder Público, que constituye la voluntad general, es un acto puro del pensamiento mismo, que es ejercido al margen de las pasiones humanas y de los intereses particulares o de grupo, y que por lo tanto, no se identifica con la opinión de la mayoría, sino con la razón misma que siempre esta dirigida hacia el bien común. De tal manera que para Rousseau cuando el gobernante, que es el que detenta el Poder Público, no observa los dictados de la voluntad general y actúa en contra del bienestar común, entonces éste ha dejado de representar al pueblo que lo eligió o que lo acepto cuando menos; Tal razonamiento encuentra eco en nuestra Carta Magna en su artículo 87°, que a la voz dice:

Artículo 87.- El Presidente, al tomar posesión de su cargo protestara ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión permanente, en los recesos de aquel, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande.

A manera de conclusión, mencionaremos que desde una perspectiva mas generalizada en el derecho público moderno, el Poder Público es concebido como un simple poder de dirección, de impulsión, y de organización, que compete al Estado y que está justificado por el genero de actividades que debe desarrollar, tal y como lo dispone nuestra Constitución Política Mexicana en los párrafos I y II del artículo 25°, y que a la letra disponen:

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento moderno y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga ésta Constitución.

1.2.- FUNCIONES DEL PODER PÚBLICO.

La terminología de funciones del poder público se identifica con las formas en que se manifiesta el ejercicio del poder público del Estado, siendo esta la razón por la que el Estado considera entre sus prioridades la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas actividades propias del ejercicio del poder público, así tenemos que en nuestro sistema tripartita de gobierno existe un Congreso General al cual se le asigna la creación de normas impersonales, abstractas y obligatorias; una Administración Pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas y de proveer a la esfera administrativa a su exacta observancia; y por ultimo una organización judicial, cuya principal función será la aplicación al caso concreto de una Ley, que tiene como único fin la solución de las controversias que se generen con la aplicación del derecho.

De lo precedentemente citado se desprende que, dentro de las funciones del poder público del Estado, puede establecerse un aspecto formal y uno material, respecto de las atribuciones de cada uno de ellos, así entonces, las funciones del poder público serán las formas de ejercitar las atribuciones concedidas por la

Ley, a los diversos órganos del Estado, por esa razón, es que al referirse al presente tópico el Maestro Gabino Fraga señala:

“a) Desde el punto de vista del Organó que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u Orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente Legislativas, Administrativas o Judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del Organó al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tenga los caracteres que la Teoría Jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.”²

A lo antes expuesto, resulta oportuno agregar que la teoría de la división de poderes dentro del Estado, tiene su principal exponente en Montesquieu, destacado representante de la ilustración francesa y ferviente admirador del parlamentarismo Ingles, cuya obra mas

² Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 27^a. Edición, México 1988, p. 29.

conocida es "El Espíritu de las Leyes" (1748), obra literaria en la cual sostenía que la libertad dentro del Estado, implica en forma necesaria la separación del Poder Público en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, ya que de esta manera existen contra pesos entre ellos mismos, y que evitan el abuso del poder público dentro del Estado.

Por otra parte, en nuestro Estado Mexicano el principio de división de poderes se encuentra establecido en nuestra Constitución Política de la República Mexicana en su artículo 49°, que dispone en forma textual lo siguiente:

Artículo 49°.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Desde otra perspectiva el Doctor Gabino E. Castrejón, al referirse al presente tópico nos dice que "Es por ello que los cometidos (del poder público), pueden dividirse en esenciales y generales.

Los primeros son aquellos que se realizan o desarrollan en función a la estructura del Estado y su preservación, por lo que dichos cometidos en forma enunciativa, mas no limitativa son:

- 1.- Defensa;
- 2.- Garantizar la integridad del estado;
- 3.- Seguridad interior;
- 4.- Hacienda;
- 5.- Justicia; y
- 6.- Relaciones exteriores.

Y por otra parte, nos encontramos con los cometidos en general, cuya naturaleza y finalidad son la satisfacción de las necesidades colectivas, como por ejemplo: Servicio de Transporte, Servicio de Agua, Servicio de Energía Eléctrica, Servicio de Drenaje, etc."³

Desde otra perspectiva el autor Miguel Acosta Romero propone la siguiente clasificación, respecto de las funciones del poder público:

³ Castrejón García, Gabino E, "Derecho Administrativo Mexicano I", Op. Cit, p. 328.

"1.- Cometidos o servicios estatales esenciales, producto de la historia, serían. Defensa, para garantizar la integridad del Estado, Seguridad Interior, Hacienda, Justicia y Relaciones Exteriores.

2.- Servicios públicos en estricto sentido, en principio estatales, pero susceptibles de otorgarse en concesión a los particulares:

- a) Suministro de agua potable;
- b) De energía eléctrica (en México, por disposición constitucional, artículo 27, no es susceptible de concesionarse a particulares);
- c) Alcantarillado;
- d) Transporte; y
- e) Mercados, rastros, etcétera.

3. Servicios sociales, salubridad, asistencia y seguridad social en todas las áreas.

4. Servicios económicos: Explotación de hidrocarburos. Energía eléctrica, energía nuclear (en México estas tres áreas están reservadas exclusivamente al Estado, artículo 27 constitucional), industrialización de áreas básicas, infraestructura, etcétera.

5. Actividades que en épocas anteriores se consideraban privadas, pero que el Estado ha ido absorbiendo en su esfera: Industria básica, comercio (v.gr., CONASUPO), banca, etc. Actualmente (1996) todas ellas privatizadas o en proceso de privatización.

6. Dominios concurrentes: Educativas, sanitarias, comercio e industria.

7. Actividades privadas autorizadas: Profesiones, notarias y corredurías públicas; agencias aduanales, cámaras y confederaciones de comercio y de industria, etcétera."⁴

De lo precedentemente citado, validamente podemos concluir que la distribución de las funciones del poder público no es absoluta, en tanto que no existe una separación total y excluyente de cada una de ellas, ya que si bien cada uno de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial tienen de manera preponderante asignada una determinada función, también lo es que se han conferido a los mismos, otras funciones de manera limitada, diferentes a las que les corresponde esencialmente.

⁴ Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1996, p. 384.

1.3.- FUNCIONES DEL PODER PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 122 de nuestra Constitución, establece que el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. De igual forma el dispositivo legal en análisis, en su párrafo segundo señala que son autoridades locales del Distrito Federal la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

En este mismo sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 8° establece:

Artículo 8°.- Las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son:

I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

III.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por lo anterior, resulta claro que las Funciones del Gobierno del Distrito Federal, se dividen en tres grandes grupos que son:

La Función Legislativa, la cual en el Distrito Federal será realizada por la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial en sus respectivas competencias, y que tienen a su cargo, crear todo el ordenamiento jurídico necesario para obtener un orden público y una paz social, tal y como se establece en la Base Primera Fracción V del artículo 122 Constitucional, así como el artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Diversa función del Gobierno del Distrito Federal lo es, la impartición de justicia que es llevada a cabo de conformidad con el artículo 105, y Base Cuarta del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso artículo 29° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por el Tribunal Superior de Justicia y la Suprema Corte de Justicia en sus respectivas competencias, a quienes se encomienda la tarea de resolver aquellas controversias que se susciten entre los gobernados, y éstos con el Estado. En este renglón resulta importante señalar que aún cuando algunos Tribunales como los laborales dependen del poder ejecutivo, es evidente que también dirimen controversias,

por lo que no puede pasar inadvertido esta situación, sin embargo queda perfectamente señalado que su función será la de impartición de justicia.

Por otra parte el Ejecutivo Local del Distrito Federal, estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que de conformidad con lo establecido en la Base Primera del artículo 122 Constitucional, y artículo 67° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública del Distrito Federal, cuya tarea implica múltiples actividades, las cuales a manera de no ser reiterativos pasaremos a exponer en el apartado del presente trabajo, denominado "Funciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal."

2.- ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

En el presente apartado nos hemos de abocar a la Estructura y Organización del Distrito Federal, así, resulta necesario mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, dispone que definida la naturaleza jurídica del Distrito Federal por el artículo 44° del mismo ordenamiento legal, su Gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en términos del mismo precepto legal.

De igual manera, en dicha norma Constitucional, se indican como autoridades locales del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

En este mismo sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 2°, dispone:

Artículo 2°.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinadas por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

Por su parte el artículo 3°, del mismo ordenamiento jurídico, dispone de manera textual lo siguiente:

Artículo 3°.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución.

La ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.

Ahora bien, por lo que respecta a la organización del Gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta que este actúa en todos los ramos de la Administración Pública, y que al mismo le corresponde llevar a cabo la prestación de servicios necesarios para satisfacer el interés general, se encuentra organizada en primera instancia por el servidor público de mayor jerarquía que es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual como titular del Poder Público de la entidad denominada Distrito Federal, tendrá bajo su responsabilidad a los servidores públicos que la Ley establece en el artículo 15° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, relativa a las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobierno.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Secretaría de Desarrollo Económico.

Secretaría del Medio Ambiente Obras y
Desarrollo.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Finanzas.

Secretaría de Transporte y Vialidad.

Secretaría de Seguridad Pública.

Oficialía Mayor.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Contraloría General.

Conserjería Jurídica y de Servicios Legales.

A su vez, el artículo 6° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que "la Jefatura de Gobierno para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen contara con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo. Así mismo, se le adscribe la Dirección General de Comunicación Social y el Organo desconcentrado denominado Junta de Asistencia Privada."

En este orden de ideas, el artículo 87° del Estatuto de Gobierno establece que, la administración pública del Gobierno del Distrito Federal será Centralizada, Descentralizada, y Paraestatatal.

Por lo que respecta a la Centralización Administrativa, ésta, se da cuando las Unidades u Órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del titular del poder ejecutivo, en el presente caso, en el ámbito del Distrito Federal, será a partir del Jefe de Gobierno, con el objeto de unificar sus decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Por otra parte, el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que la centralización administrativa en el Distrito Federal se integra con la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Conserjería y de Servicios Legales.

De igual manera resulta necesario establecer que la desconcentración administrativa, implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, conceptualmente consiste en la forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de la Ley o Reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor

rapidez, eficacia y flexibilidad, pueden tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin que esto implique la desaparición del nexo de jerarquización con el órgano superior.

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública en el párrafo tercero del artículo 2° establece que, "en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la administración pública central, contará con órganos políticos - administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominara Delegación del Distrito Federal".

Así mismo, dentro del precepto jurídico en análisis, encontramos que la administración pública paraestatal, se compone de organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Al efecto, se debe aclarar que la empresa pública, es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera, en un momento dado, necesarios para el interés general o la satisfacción de las necesidades colectivas, cuyas características principales son que el Estado aporta los

elementos del capital, organización y regulación de los elementos del trabajo; que la empresa se encuentre destinada a producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello, implique obtener un lucro; que la empresa este vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste, las orientaciones de la misma, siendo su origen de derecho publico y privado.

Ahora bien, por Fideicomiso Público se entiende el contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus Dependencias Centrales o Paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmiten la titularidad de los bienes del domino publico, previo decreto de desincorporación del dominio privado de la federación, entidad o municipio que afecta fondos públicos, en una Institución Fiduciaria, para realizar un fin licito y de interés publico.

Al referirse al presente tema, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en los párrafos I, II, y III del artículo 3°, dispone lo siguiente:

Artículo 3°.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Administración pública desconcentrada. Las dependencias y los órganos desconcentrados.

II.- Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal, y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, Jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine.

III.- Administración pública paraestatal. El conjunto de entidades.

2.1.- RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El Régimen Constitucional del Distrito Federal se encuentra establecido principalmente por los artículos 44 y 122 de nuestra Constitución, así el artículo 44 establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal; cabe precisar que este artículo fue reformado según Decreto relativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993. La reforma correspondiente consiste en considerar a la Ciudad de México como el Distrito Federal y, además, como sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. En cuanto al cambio de nomenclatura a que se alude en dicha reforma, los artículos Transitorios de tal Decreto no especifican el lapso exacto en que éste tendrá que llevarse a cabo o efectuarse, toda vez que el artículo primero transitorio sólo indica que, el Decreto de que se trata, entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes artículos Transitorios.

Por su parte, el artículo 122 de nuestra Carta Magna, establece lo referente a las autoridades del Distrito Federal señalando que estas serán la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, debiendo reiterarse que en el Distrito Federal coexisten las autoridades Federales y Locales, de tal forma que será residencia también del Ejecutivo Federal, del Legislativo Federal, y del Judicial Federal.

2.- RÉGIMEN REGLAMENTARIO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como Regímenes Reglamentarios del Gobierno del Distrito Federal podemos señalar principalmente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue decretado bajo el mandato Constitucional del entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, el veintidós de julio de mil novecientos noventa y cuatro, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis del mismo mes y año, mismo que de manera general y somera tiene el siguiente contenido:

El ordenamiento jurídico en análisis establece al igual que nuestra Constitución, que regirán para el Distrito Federal el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Federal, de tal forma que coexistirán con los órganos que conformen al Gobierno local que son la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El ordenamiento legal en comentario contempla también los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los habitantes, estableciéndose ya como una obligación el votar, a diferencia de nuestra Constitución que establece que ello será una prerrogativa, es decir, que podrá hacer uso o no de ese derecho, en tanto que el Estatuto refiere que será una obligación, aún cuando señala que esta será en términos de lo señalado por nuestra Constitución Federal.

Por cuanto hace a los órganos locales se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Órgano Ejecutivo de carácter local y la Administración Pública de la entidad, la cual recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la Ley Electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En este mismo sentido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se señala como requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal que éste sea un Ciudadano en pleno goce de sus derechos mayor de treinta años, con una residencia de tres años anteriores a la elección siendo originario del Distrito Federal o cinco si es de alguna entidad Federativa, no debiendo desempeñar cargo en el Ejército Federal o en la Policía cuando menos noventa días antes de la elección, ni ser Secretario, Subsecretario, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General, Ministro de la Corte, miembro del Consejo de la Judicatura General, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, Magistrado del Tribunal Superior o del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, miembro de la Judicatura del Distrito Federal, Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de algún Órgano Político Administrativo o Dependencia, Órgano desconcentrado o Entidad paraestatal del Distrito Federal, Procurador de este.

Al respecto cabe precisar que al instituirse el Jefe de Gobierno como un Representante de elección popular surge también la necesidad de un Órgano Electoral, como lo es el Instituto Electoral del Distrito Federal el cual tendrá a su cargo la organización de elecciones locales, el cual cuenta con personalidad

jurídica y patrimonio propio teniendo autonomía en sus funciones, y contando con un Consejo General que será su órgano Superior de Dirección.

Desde otra perspectiva el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al referirse al Congreso de la Unión señala que éste legislara solo en materias que no estén expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de igual forma dispone que al Distrito Federal le corresponderá aprobar lo referente a los endeudamientos que requiera el Distrito Federal o las entidades del sector público conforme a la ley, de tal forma que el Legislativo Federal se vera impedido para legislar en ciertas materias para el Distrito Federal.

En este mismo sentido en el cuerpo legal en análisis se establece que corresponderá a la Asamblea Legislativa el expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos y presupuestos de egresos, formular el proyecto de presupuesto para que previo acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se incorpore al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal; también corresponderá a ella la presentación de iniciativa de leyes

de ingresos y de el proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, así también legislara en materia civil y penal, de derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado, registro público de la propiedad y del comercio, protección civil, justicia pública, servicios de seguridad privada, prevención y readaptación social, salud, asistencia y previsión social, planeación de desarrollo urbano, uso del suelo, preservación del medio ambiente, vivienda, construcciones, vía pública, tránsito y estacionamiento, adquisiciones, obras públicas, explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Distrito Federal, prestación y concesión de servicios públicos, transporte urbano, de limpia, turismo, mercados, rastros, abasto, cementerios, fomento económico, protección al empleo desarrollo agropecuario, fomento cultural cívico y deportivo, elecciones locales del Distrito Federal, administración pública, etcétera.

Por lo que toca a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ésta tendrá injerencia en el Distrito Federal respecto de la controversias que se susciten entre el Distrito Federal con un Estado, un Municipio, y sobre cuestiones de Constitucionalidad entre los poderes del Gobierno del Distritos Federal, conforme lo refiere incluso nuestra Constitución, pero en el caso de la Asamblea de

Legislativa deberá existir un acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, en idéntica situación se dará para el Tribunal Superior de Justicia por acuerdo de los Magistrados que conforman el pleno o bien también podrá acudir con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En este mismo orden de ideas al Tribunal Superior de Justicia, competirá la impartición de Justicia en el Distrito Federal, creándose como un órgano de vigilancia el Consejo de la Judicatura del Tribunal, el cual estará integrado por siete miembros y su presidente, mismos que serán el Presidente del Tribunal Superior de Justicia así como un Magistrado, un Juez de Primera Instancia un Juez de Paz y dos Consejeros designados uno por la Asamblea Legislativa y otro por el Jefe de Gobierno.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ésta fue promulgada bajo el mandato Constitucional del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por Decreto del 14 de diciembre de 1998, y tiene por objeto el regular exclusivamente lo concerniente al poder ejecutivo, así entre otros puntos establece lo siguiente:

- La Administración Pública estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- La administración pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

- Los límites geográficos y el establecimientos de las demarcaciones territoriales que la conforman.

De manera genérica, es así como se haya conformado el Régimen Reglamentario del Gobierno del Distrito Federal, no queremos ser mayormente explícitos pues ello resultaría interminable, a mas de que solo queremos brindar en este capítulo una panorámica del régimen reglamentario del Distrito Federal para tocar en forma exhaustiva lo concerniente a la verificación administrativa.

3.- FUNCIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Con la evolución significativa que ha tenido esta figura en la última década, las funciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal han quedado establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, Fracción II de la Base Segunda, así como en los diversos 52º y 67º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 14º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 13º y 15º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así entre las funciones más significativas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenemos las siguientes:

a) Tener a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública del Distrito Federal;

b) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

c) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envié para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federa;

d) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea legislativa;

e) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

f) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

g) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Cabe puntualizar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene facultades que no pueden ser delegadas, las cuales están contempladas en el artículo 15° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y que son las siguientes:

I.- Declarar administrativamente la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones, salvo lo que establezcan otras disposiciones legales;

II.- Apoyar los anteproyectos de los presupuestos de egresos e ingresos del Distrito Federal;

III.- Adscribir los órganos políticos administrativos y los órganos desconcentrados, a las dependencias de la administración pública;

IV.- Expedir el manual de organización general y el manual de tramites y servicios al público;

V.- Aprobar y expedir las normas y criterios para dictaminar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Administración pública;

VI.- Nombrar y designar a los servidores públicos de la Administración Pública paraestatal en términos de los ordenamientos jurídicos correspondientes;

VII.- Formular el programa general de desarrollo del Distrito Federal;

VIII.- Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública;

IX.- Autorizar las políticas del Distrito Federal en Materia de Prestaciones de Servicios Públicos;

X.- Autorizar las Políticas en Materia de Planeación;

XI.- Autorizar las tarifas de los servicios públicos concesionados, cuando no este expresamente conferida esta facultad a otras autoridades;

XII.-Contratar en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, toda clase de créditos y financiamientos para el Distrito Federal, con la autorización del Congreso de la Unión;

XIII.- Designar a los Servidores Públicos que participaran en el Comité del Trabajo encargado de formular los estudios a fin de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal de conformidad con lo establece el Estatuto de Gobierno;

XIV.- Nombrar y remover a los Jueces de Registro Civil y a quienes deban sustituirlos en sus faltas temporales, así como autorizar el funcionamiento de nuevos Juzgados, tomando en cuenta las necesidades del servicio registral;

XV.-Nombrar y remover a los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos;

XVI.- Resolver lo procedente cuando exista duda o controversia sobre la competencia de alguna o algunas de las Dependencias; y

XVII.- Las demás que le atribuyan expresamente con carácter indelegables otros ordenamientos jurídicos y administrativos.

Como puede advertirse, las Funciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son muy diversas y de índole variable, por lo que considero que con las precedentemente citadas puede tenerse una visión amplia de las funciones en comento.

4.- FUNCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

El 22 de Agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reformaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diversos preceptos entre los que se encuentran el artículo 122, que establece el cambio de denominación de Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Digno también de hacer mención es que con la reforma en comento la Asamblea Legislativa se convierte en el órgano legislativo del Distrito Federal, no solamente en sentido material sino también en el formal, asignándosele sus facultades bajo un sistema inverso al establecido para los demás Estados de la República Mexicana, toda vez que se parte de atribuciones expresamente concedidas en la Constitución, debido a que a la Federación se le dejan todas aquellas atribuciones no reservadas al Distrito Federal, mientras que para los demás Estados de la Federación todo lo que no esté conferido a la Federación se entiende reservado a ellos. En esta medida de conformidad con lo establecido en el artículo 122 Constitucional, Base Primera párrafo V, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones:

a) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto del presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que éste lo incluya en su iniciativa.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los Partidos Políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su Régimen Interno y de Procedimientos Administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y del comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y, función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución.

m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la Función Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica de Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Los demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

5.- FUNCIONES DE LOS ORGANOS POLITICO - ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 87° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que "la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las Leyes".

En este sentido el artículo 104 del cuerpo legal referido señala en forma textual lo siguiente:

Artículo 104.- "La administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político - administrativo en cada demarcación territorial.

Para los efectos de éste Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominaran genéricamente Delegaciones."

En este orden de ideas es que el Reglamento Interior de la administración Pública del Distrito define a los órganos político-administrativos, en los siguientes términos:

Artículo 3°.- “Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 30, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

Fracción III.- Organos Político- administrativos: Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y éste Reglamento;”

Por otra parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 117, establece—en forma genérica las funciones de las delegaciones del Distrito Federal, al señalar en forma textual lo siguiente:

Artículo 117.- “Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídico, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad publica, promoción económica,—cultura y deportiva, y las demás que señalen las leyes.”

Ahora bien de conformidad con lo precedentemente citado, es que el autor Miguel Acosta Romero, nos enseña que en términos generales los órganos políticos – administrativos del Distrito Federal cuentan con las siguientes funciones:

“1. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos.

2. Auxiliar en lo administrativo (Registro Civil).

3. Prestación de servicios médicos gratuitos de emergencia.

4. Proporcionar servicios de Defensoría de Oficio en Materia Civil, Penal, Administrativa y de Trabajo.

5. Proveer la conservación de los servicios de agua potable y drenaje.

6. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado, parques, Jardines, etcétera.

7. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso.

8. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral.

9. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas o documentos.

10. Tramitar permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales.

11. Llevar y mantener actualizado un padrón de los bienes ubicados en la Delegación.

12. Prestar el servicio de información catastral

13. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamiento que establezca la ley anual de ingresos de los Departamentos del Distrito Federal, que se causen en la Delegación."⁵

Por otra parte en términos de la estructura orgánica de los Organos Político - Administrativos corresponderá a éstos a través de las diversas direcciones en particular, las siguientes funciones:

Dirección General Jurídica y de Gobierno.- Otorgar permisos para el uso de la vía pública, autorizar horarios de funcionamiento de Centros de Diversión y Espectáculos, velar por el cumplimiento en general de toda la normatividad jurídica y administrativa de su competencia, coordinar actividades en materia de verificación administrativa, emitir las ordenes de verificación, imponiendo las sanciones que corresponda,

⁵ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 8ª. Edición, México 1988, pp. 278, 279.

prestar servicios de filiación para identificación de los habitantes, preparar y presentar los certificados de residencia ante los jefes de demarcaciones territoriales, participar en el reclutamiento del Servicio Nacional Militar, la elaboración del padrón, de giros mercantiles, otorgamiento de licencias y autorizaciones para el funcionamiento de giros mercantiles y servicios de acomodadores de vehículos en estos, la expedición de placas, licencias de conducir para los vehículos de servicio particular, la ejecución en materia de expropiación, la prestación de servicio de Asesoría Jurídica, lo referente a estacionamientos públicos, la administración de espacios fijos de Juzgados Cívicos y Juzgados del Registro Civil, lo referente al Programa de Protección Civil, la administración de mercados públicos, la prestación de servicios funerarios gratuitos, la revisión y dictaminación de convenios y contratos en el que sea parte el Organo Político-Administrativo, realizar los análisis para el titular del Organo Político-Administrativo respecto de sus atribuciones y de los Servidores Subalternos, coadyuvar con el cuerpo de Bomberos y el Rescate del Distrito Federal para prevenir incendios o cualquier otro siniestro.

La Dirección General de Administración tendrá a su cargo las siguientes funciones.- La Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros del Organo Político y Administrativo, así como los Juzgados del Registro Civil y de los Juzgados Cívicos, supervisar el cierre del Registro Anual y determinar el informe de la cuenta pública y someterlo al Titular del Órgano Político-Administrativo, llevar a cabo el registro de las erogaciones registradas por las Unidades Administrativas, coordinar y supervisar el programa de inversión autorizada, vigilar el control financiero de gasto, proponer la implantación de los sistemas administrativos, fijar las estrategias para formular el Programa Anual de adquisiciones, arrendamiento y servicios convocar y dirigir los concursos de proveedores y de contratistas, autorizar la adquisición de bienes o la contratación de servicios o arrendamientos con acuerdo del Titular del Organo Político-Administrativo, aplicar las políticas en materia de desarrollo o administración personal, de organización de sistemas administrativos de información y servicios generales, vigilar la competencia y actuación de las comisiones que se creen, instrumentar los programas pendiente del desarrollo del personal, así como lo concerniente al servicio público de carrera, planear y coordinar el apoyo a Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de apoyo técnico.

A la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, corresponderá lo concerniente al funcionamiento de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnicos adscritas a ellas, expedir las licencias de obras de construcción, expedir las licencias de relotificación de conjunto y de condominio, autorizar números oficiales de alineamientos, expedir las certificaciones de uso de suelo, otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública, proponer la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano, rehabilitar y construir escuelas, bibliotecas, museos, entre otros, así como mercados y parques públicos, proponer modificaciones al programa Delegacional y a los programas especiales de desarrollo, así como presentar propuestas a estos, proponer y ejecutar obras de regeneración de barrios deteriorados, ejecutar los programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado en obras secundarias, construir y rehabilitar vialidades secundarias, guarniciones y banquetas, así como puentes, pasos peatonales, reductos de velocidad, realizar obras y equipamiento que no estén designados a otras dependencias.

Por lo que respecta a Dirección General de Servicios Urbanos estas tendrán las siguientes funciones.- Dar mantenimiento a monumentos públicos, plazas típicas o históricas y obras de ornato, conceder la autorización para la circulación de bicitaxis llevando un registro de los mismos, prestar servicios de limpieza en áreas comunes vialidad o vías públicas, brindar mantenimiento en escuelas, museos, y centros de servicio social, social y deportivo, prestar el servicio de alumbrado público en vialidades secundarias, dar mantenimiento a parques y mercados públicos que se encuentran a su cargo, prestar los servicios de suministro de agua potables y alcantarillado que no sean competencia o entidad, proponer y modificar el programa Delegacional y los programas parciales en área de su competencia, así como del programa general de desarrollo del Distrito Federal y programas especiales, dar mantenimiento a las vialidades secundarias, guarniciones, banquetas, puentes, pasos peatonales, reducidos de velocidad, en vialidades primarias y secundarias.

La Dirección General de Desarrollo Delegacional tendrá a su cargo las siguientes funciones.- Coordinar y dar seguimiento a los programas de simplificación administrativa, promover y conducir el programa de desarrollo económico, promover la participación en el

Comité de Fomento Económico y ejecutar las acciones de promoción de proyectos de inversión, coadyuvar en la promoción y desarrollo de la Microempresa, fomentar la realización de ferias exposiciones y eventos de actividades culturales y recreativas, realizar Inter-institucionalmente el fomento a la cultura, promoviendo y apoyando el desarrollo de estas actividades, impulsar la realización de actividades, danza, teatro, arte, música y literarias, realizar acciones para incorporar barrios regenerados al Patrimonio Cultural, instaurar acciones para el fomento de realización de Ferias Exposiciones y Congresos vinculados a actividades Industriales, Comerciales y Económicas, promover acciones de inversión inmobiliaria para la vivienda, implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, revisar los informes y conocer las manifestaciones de impacto ambiental, vigilar las disposiciones en materia ambiental y sancionar su violación, siempre que esta no corresponda a otra dependencia, dar a conocer los programas y estrategias en la preservación del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, formular y difundir programas de educación comunitaria, social y privada en materia de preservación del recursos naturales y protección al ambiente, formular y ejecutar los programas de simplificación administrativa, elaborar, promover,

fomentar y ejecutar proyectos productivos de desarrollo e inversión económica, coordinar y dar seguimiento a los programas de desarrollo económico, modernización, desarrollo tecnológico, capacitación, fomento al empleo y preservación y mejoramiento del medio ambiente, vigilar el cumplimiento de las políticas demográficas, dar seguimiento a las sanciones y propuestas que se recojan en los recorridos del titular del Organó Administrativo, promover y coordinar a los Subcomités de Desarrollo Económico Delegacionales, promover el turismo de la demarcación y realizar las funciones que le asigne el titular del Organó Delegacional.

CAPITULO SEGUNDO
EL ACTO ADMINISTRATIVO.
1.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Concepto de acto administrativo lo han aportado, desde su particular punto de vista, un gran número de juristas del derecho Administrativo, siendo muchos de estos conceptos coincidentes entre si.

Entre los autores mas destacados que nos han dado su perspectiva del concepto de acto administrativo, podemos citar al autor Emilio Margain Manautou el cual lo define como:

“Aquél mediante el cual la Autoridad Administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que esta investida su Unidad Administrativa y puede exigir su cumplimiento”.⁶

⁶ Margain Manautou, “Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México 2000, p. 91.

El Doctor Andrés Serra Rojas señala que: el acto administrativo es: "una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción general."⁷

El artículo 2º de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala:

"Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

I.- Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."

⁷ Citado Por Galindo Camacho, Miguel. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, 2º Edición, México 1997, p.195.

Por nuestra parte consideramos, por encontrarse más acorde con lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que resulta mas afortunado el concepto expresado por el Doctor Gabino E. Castrejón García, quien define el acto administrativo como:

“Una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, _modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.⁸

A manera de conclusión debemos de manifestar que se pueden citar un sin número de definiciones, pero en mi humilde opinión considero que con lo ya expuesto se tienen las bases para entender cual es el significado y la esencia del acto administrativo.

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. “Derecho Procesal Administrativo”, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1ª Edición, México 2001, p. 73.

2.- NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La mayoría de los estudiosos del derecho administrativo coinciden en que para abordar el tema referente a la naturaleza jurídica del Acto Administrativo, es menester esclarecer la definición del término Acto Jurídico, ya que como bien señala el Doctor Castrejón García Gabino E., el primero es variante del segundo.

Efectivamente para poder entender la naturaleza jurídica del denominado acto administrativo, partiremos del concepto general de acto jurídico como genero, para tratar de determinar la especie, que es el acto administrativo, ya que mediante la determinación del genero próximo y la diferencia específica, podremos determinar la naturaleza jurídica del acto administrativo.

Atento a lo antes expuesto el maestro precedentemente citado enseña que "El Acto Jurídico se define como la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana, trastoque el ámbito jurídico, como por ejemplo el matrimonio."⁹

⁹ Idem.

Del concepto supratranscrito de Acto Jurídico, resulta claro que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, dado que es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos, sin embargo el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del genero y de otras especies de actos jurídicos como los civiles, penales, laborales o mercantiles, razón por la que el Doctor Gabino Eduardo Castrejon García, citando al autor Ramón Arcarons Simón, menciona que las características propias del acto administrativo son las siguientes:

"1.- Son actos jurídicos por que producen efectos jurídicos, entendiéndose como actos no solo las declaraciones de voluntad (autorización para la apertura de un Hotel Camping, Agencia de Viajes, etc), si no también las de juicio o conocimiento (dictámenes de sanidad, bomberos etc), sobre el cumplimiento de los requisitos de los establecimientos turísticos ya que también producen efectos jurídicos; que darían tan solo excluidas las operaciones materiales preparatorias de un acto (borrador de un escrito, calculo numérico de una liquidación de apertura de establecimiento, etc.).

II.- Solo son actos administrativos los dictados por una administración pública a través de cualquiera de sus órganos, autoridades o funcionarios.

III.- Han de ser dictados en el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, de funciones administrativas.¹⁰

En resumen se puede afirmar que la naturaleza jurídica del acto administrativo es la de ser una especie del genero denominado acto jurídico, el cual cuenta con características propias, diferentes a la de los actos jurídicos, que se dan en el ámbito civil, penal, mercantil etc.

Por último hemos de establecer que el concepto de acto administrativo así entendido, es aplicado al ejercicio de la función administrativa que debe aclararse, no lo orienta al principio de autonomía privada, sino por el contrario, de la persecución del bien común y el interés público.

¹⁰ Citado Por Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Procesal Administrativo." Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1ª Edición, México 2001, p. 74.

3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Desde el punto de vista jurídico, todo acto de autoridad que pretenda afectar la esfera jurídica del gobernado, debe satisfacer los elementos establecidos en el artículo 16º Constitucional, que consagra la garantía de seguridad jurídica; elementos esenciales que son retomados por Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6º y, que dado su efectividad ponen a salvo a cualquier persona que se sienta afectada en su esfera legal por algún acto de Autoridad.

El principio de Legalidad en comento, como requisito de Constitucionalidad del acto administrativo, tiene su génesis en la primera parte del artículo 16º de nuestra Ley suprema que textualmente 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”.

De la norma Constitucional precedentemente invocada se desprenden una serie de elementos que deben satisfacer los actos administrativos cuando los mismos van dirigidos a los particulares, y que deben satisfacerse por parte de las autoridades administrativas que los emitan. Así entonces cuando el acto administrativo va dirigido a un particular y limita su esfera jurídica, en los términos citados, deberá reunir los siguientes elementos:

a).- Emanar de una Autoridad competente, esto es legalmente facultada para ello.

b).- Constar por escrito, generalmente mediante oficio, en el que se consignen las características del acto administrativo y sus límites.

c).- Estar fundado, lo cual se traduce en el hecho de que la Autoridad emisora del acto administrativo debe citar los preceptos legales aplicables al caso concreto, y que le permitan realizar el acto dirigido al particular.

d).- Estar motivado, la Autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho o de derecho e inmediatez, anteriores al acto administrativo que dieron origen al mismo.

d).- Ostentar la firma del funcionario competente.

En este orden de ideas hemos de mencionar que existen diversas opiniones en la doctrina acerca de los elementos que integran el acto administrativo, sin embargo la mayoría de ellas coinciden en señalar como elementos del acto administrativo, el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma .

En este sentido y al referirse a este tema el doctor Gabino Eduardo Castrejón García apunta como elementos del acto administrativo los siguientes:

a) EL SUJETO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO: debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto, por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o en quienes se ejecuta el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.

Unos de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos es la competencia, es decir la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública el orden jurídico la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una ley del Congreso de la Unión o Reglamento del Ejecutivo .

b) LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD DEBE SER;

Espontánea y libre.

De las facultades del órgano.

No debe estar viciada por error, dolo violencia, etc.

Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

c) EL OBJETO EN ACTO ADMINISTRATIVO: puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato el primero consiste en la creación, transmisión, modificación reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del orden administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, de ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe tener los siguientes requisitos:

I.- Debe ser posible física y jurídicamente.

II.- Debe ser lícito

III.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el Acto Administrativo para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibido a través de los sentidos.

D) LA FORMA: tiene la siguientes variantes;

ESCRITA.- es la regla general, pudiendo ser mediante acuerdos, decretos, circulares, memoranda, telegramas y notificaciones.

VERBAL.- puede ser directamente o a través de los medios técnicos, o mecánicos de transmisión del sonido.

SEÑALES.- semáforos, luces de aterrizaje, etc."¹¹

En este contexto la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo sexto establece:

¹¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit., p. 77.

“Artículo sexto.- Se consideran válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos.

I.- Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieran presente todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II.- Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente, medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia.

III.- Que su objeto sea posible de hecho y este previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV.- Cumplir con la finalidad del interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto:

V.- Constar por escrito, salvo de la afirmativa o negativa ficta;

VI.- El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;

VII.- En el caso de afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta ley;

VIII.- Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causa inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo.

IX.- Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta ley; y

X.- Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas."

Existe una gran gama de apuntes respecto del presente tópico, pero en términos generales considero que con lo precedentemente apuntado se pueden advertir los elementos que constituyen el acto administrativo.

4.- CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Al igual que en muchos rubros del presente trabajo, existen diversas y muy variadas clasificaciones del acto administrativo, según sean los elementos y características que a juicio de cada autor deban destacarse, sin embargo de manera genérica los actos administrativos pueden ser agrupados en diversas categorías susceptibles de ser distinguidas aún cuando no siempre se presentan con características claras y precisas, debido a que normalmente un acto administrativo por sus características puede ser clasificado en diversas categorías, mientras que la terminología de varios tipos de actos administrativos, siempre es exacta y precisa; sin decir que hay actos administrativos que no tienen un nombre jurídico propio, no obstante ello la mayoría de los estudiosos de la materia, coinciden en que toda clasificación que se haga del acto administrativo, debe de hacerse atendiendo a las siguientes características:

1.-. La naturaleza misma del acto administrativo.

2.- Las voluntades que intervienen en la formación del acto administrativo.

3.- La relación que guarda la voluntad creadora del acto administrativo con la Ley.

4.- Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos.

5.- Por la finalidad que persigue el acto administrativo.

6.- En razón del contenido del acto administrativo.

Acorde con lo precedentemente citado, en el presente tema analizaremos la clasificación que propone el maestro Emilio Margain Manautou, por considerar en mi humilde opinión que en ella se contienen los actos administrativos más representativos, esenciales e importantes, sin pretender abarcar todas las clasificaciones que han hecho los estudiosos de la materia, ya que ello resultaría impracticable.

Así tenemos entonces que el autor en comento nos propone la siguiente clasificación del acto administrativo:

I.-ATENDIENDO A LA AUTORIDAD QUE LOS EMITE.

Esta clasificación admite una subdivisión: en atención a quien los emite y en atención a la clase de autoridad.

Atendiendo a quien los emite, puede ser el titular de la dependencia u de la unidad administrativa o el superior jerárquico de esta última o subalternos autorizados a expedirlos por la ley o el reglamento o decreto.

Atendiendo a la clase de autoridad, puede ser federal; estatal, por sí o en representación de la federal si existe algún convenio en que se le ha delegado a ella materia federal; y municipal, por sí o en representación de la federal o estatal si existen convenios con estas autoridades en que se les delega materia estatal o federal.

Estos actos estatales o municipales en materia federal tienen su origen en los convenios celebrados con autoridades federales en materia electoral, de salud, de coordinación fiscal, de inversiones, etc.

II.-ATENDIENDO AL ORDENAMIENTO.

El acto administrativo puede apoyarse en una ley, o un reglamento o decreto o acuerdo.

a).- En simples o complejos. Son actos administrativos cuando solo se requiere de la intervención de una sola autoridad y son actos administrativos complejos cuando se requiere de la intervención de mas de una autoridad para su expedición, sean de la misma dependencia o de distinta secretaria de Estado o departamento Administrativo. V.gr. El otorgamiento de la licitud de una nueva revista, es un acto simple; la autorización de una nueva empresa que enajene gas L.P. requiere que se otorgue por la secretaria de Comercio y Fomento Industrial y de salud, por lo que es un acto complejo.

b).- En obligatorios o discrecionales. Son actos administrativos obligatorios cuando la ley establece como resolver una situación o instancia y son discrecionales cuando el ordenamiento deja al criterio de la autoridad administrativa como resolver o como actuar V. gr. Es un acto reglado (obligatorio) el que en el recurso administrativo se tendrá por no interpuesto y se desechara cundo se presente fuera del plazo legal: es un

acto discrecional el sancionar a un infractor con una multa mayor a la mínima sin excederse de la máxima.

c).- Reglados o condicionados. El acto administrativo es reglado cuando la autoridad esta obligada a actuar y el acto administrativo es condicionado cuando la autoridad para actuar esta sujeta a un acontecimiento futuro e incierto. V.gr. Es un acto reglado el que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien vaya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino: es un acto condicionado, el conservar en buen estado los bienes con los que se explota la concesión otorgada para hacer uso de una vía general de comunicación para cuando proceda la reversión o que las empresas gaseras mantengan a cierta distancia de la vía publica o de otras propiedades el equipo que almacena y carga el gas en tanques portátiles.

d).- Particulares o Generales. El acto administrativo es particular cuando va dirigido a una persona o personas señaladas en el mismo y es general cuando va dirigido a todas las personas que se encuentran comprendidas en la situación que precisa el acto.

e).- Ejecutivo o jurisdiccional. El acto administrativo es ejecutivo cuando la autoridad hace uso de sus atribuciones sin resolver instancia alguna y el acto administrativo es jurisdiccional cuando se resuelve una situación o una instancia.

III.-ATENDIENDO A SU FORMALIDAD.

El acto administrativo, por regla general, debe constar por escrito, y, por excepción, el silencio de la autoridad tiene un significado, generalmente negativo a lo que se solicita.

Excepcionalmente encontramos casos en que el silencio de la autoridad, transcurrido cierto plazo, se entiende concedido lo que solicita el particular.

IV.-ATENDIENDO ALA MATERIA.

Cuando la autoridad actúa como poder soberano el acto es administrativo es decir, regulado por el derecho administrativo, y cuando actúa como un particular, conforme ala teoría de la doble personalidad, su acto esta regulado por el derecho privado."¹²

¹²

Ibidem, pp. 96 a 98.

5.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Quando el acto administrativo reúne todos los elementos y requisitos de validez, producirá los efectos legales inherentes a él, y por lo tanto adquirirá fuerza obligatoria con las siguientes características:

1.- LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD: que se traduce en la obligación por parte de la autoridad administrativa a mantener dentro de ciertos límites sus actuaciones, pues existe una relación estrecha entre el acto que cumple el mandato y la norma que lo ordena.

2.- LA EJECUTORIEDAD: Esta ejecutoriedad será realizada por la administración, que es la que determina los derechos y obligaciones de las personas a las que alude, así como a los elementos de tiempo, lugar y condición.

3.- LA REVOCACIÓN: La acción y efectos de revocar, es dejar sin efecto una relación o la extinción de un acto por voluntad de alguna de las partes.

4.- LA IRRECTROACTIVIDAD: Este principio lo encontramos consagrado en el artículo 14° Constitucional en cual contiene lo siguiente:

“A ninguna la Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna diremos que una Ley es retroactiva cuando sus efectos como su contenido son aplicables al pasado, sin embargo, si puede existir retroactividad si estas se aplican en beneficio de los particulares.

5.- Intransmisibilidad: probablemente el efecto mas importante del acto administrativo en relación con los particulares, en lo que respecta a los derechos y obligaciones que se crean, es que resalta como característica de los mismos, que son personales e intrasmisibles, aunque existen como excepción, aquellos actos administrativos que engendran derechos pecuniarios para los particulares, pues se consideran patrimonio privado y pueden ser objeto de transacciones particulares y mercantiles.

En esta tesitura es que el Dr. Gabino E. Castrejón García propone la siguiente clasificación de los efectos producidos por el acto administrativo:

DIRECTOS E INDIRECTO.

Los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de los derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer o declarar un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.

Por lo que hace a los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto.

EFFECTOS FRENTE A TERCEROS.

En el derecho Administrativo se entiende por tercero a:

a) Todo aquel ente que pueda hacer valer un Acto Administrativo, y

b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el Acto Administrativo.

En tales condiciones, el Acto Administrativo puede también surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, otras entidades públicas y desde luego los particulares."¹³

Se pueden citar innumerables apuntes respecto de los efectos que se producen con el acto administrativo, sin embargo dado la abundante gama de clasificaciones existentes, considero en forma modesta que con lo precedentemente apuntado se da una panorámica general y sencilla de los efectos producidos por los actos administrativos.

¹³ Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit., p. 82.

6.- VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS

En México, ante la diversidad de Leyes Administrativas, que tratan lo relativo a actos nulos, anulables, ineficaces e inexistentes, el pensamiento de los tratadistas mas importantes de la materia, no ha sido del todo uniforme, sin embargo la mayoría convergen en que la nulidad del acto administrativo se puede producir en los casos en que falta el sujeto, la voluntad, el objeto, ò la forma.

Ahora bien debemos destacar que la consecuencia jurídica de los vicios en el acto administrativo son las sanciones impuestas por la ley en contra de los actos administrativos afectados de alguna irregularidad, a saber, la nulidad y la anulabilidad y, que son emitidos en defensa del interés general, por lo que al referirse al presente tema el Doctor Gabino E. Castrejón García enseña que: "se puede definir como vicio de un acto jurídico toda aquella situación de hecho o de derecho que afecta al mismo."¹⁴

¹⁴ Ibidem, p.154.

De lo precedentemente citado queda establecido perfectamente que los vicios del acto administrativo se dan en atención a la falta de alguno de los siguientes elementos:

“1. FALTA DE SUJETO, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto, el primero trae como consecuencia la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de incompetencia.

2. FALTA DE VOLUNTAD O VOLUNTAD VICIADA POR ERROR, dolo o violencia. Esto trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa.

3. FALTA DE OBJETO cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.

4. FALTA DE FORMA, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.”¹⁵

¹⁵ Ibidem, p. 155.

De lo precedentemente citado se colige que la nulidad o anulabilidad de un acto administrativo se determinará con relación a los vicios que hubieren conestado en su emisión. Por vicio entenderemos, como ya se preciso, aquella situación de hecho o de derecho que afecta al acto administrativo, así entonces dependiendo del tipo de vicio que afecte al acto administrativo, será la consecuencia jurídica.

Ahora bien respecto de los efectos jurídicos que producen los vicios contenidos en los actos administrativos, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 24º señala que "la nulidad o anulabilidad de un acto se producirá por la omisión o irregularidad en los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6º y 7º de la misma ley".

De igual manera el artículo 25º de la referida Ley, establece que "la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6º de esta ley, producirá la nulidad del acto administrativo."

Correlacionando los artículos 25º y 6º de la Ley en comento, se colige que la nulidad del acto administrativo se produce, cuando no se señala el objeto, que no tenga la finalidad de un interés público, que no conste por escrito y con firma autógrafa de la Autoridad competente, que no este fundado y motivado, que su expedición no se hubiere sujetado a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo, que en su expedición haya mediado error sobre el objeto, causa, motivo o fin, o que no se haya mencionado el órgano administrativo del cual emana.

Agrega el referido artículo 25 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que "el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, no podrá subsanarse, además de que no surtirá efectos retroactivos, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto".

En este mismo sentido el artículo 26º de la Ley en comentario, señala que "la omisión o irregularidad en los requisitos exigidos por el artículo 7º de la misma Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo".

De manera análoga y correlacionando ambos preceptos legales se desprende que la anulabilidad se produce en los siguientes caso: que el acto administrativo sea expedido con error, respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documento o nombre completo de la persona; tratándose de actos recurribles no mencionar el termino con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado, en los actos administrativos que por su propia naturaleza deban ser notificados personalmente, no hacer mención de esta circunstancia en los mismos, y por ultimo no señalar lugar y fecha de su emisión;

El referido artículo 26 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal agrega que "el acto declarado anulable se considerará valido, gozara de presunción de legitimidad y ejecutividad, y será subsanable por la autoridad competente, en el momento que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, para la plena validez y eficacia del acto.

El saneamiento del acto anulable, por la autoridad competente, producirá efectos retroactivos y el acto se considerara como si siempre hubiera sido valido".

A manera de conclusión agregaremos que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define los conceptos de nulidad y anulabilidad en su artículo 2º, fracciones IV, y XXI, en los siguientes términos:

"Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

IV.- Anulabilidad: Reconocimiento del Organo competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dicho requisito;

XXI.- Nulidad: Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta Ley, y que por lo tanto no genera efectos jurídicos."

7.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Existen diversas formas de extinción de los actos administrativos, siendo las más comunes: el cumplimiento voluntario por parte de los particulares y por la propia administración y, por el simple vencimiento del plazo en aquellos actos que lo contengan por ejemplo: Las licencias y las concesiones.

Así tenemos que la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al referirse al presente tema en su artículo 29, establece lo siguiente:

Artículo 29.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;

II.- La falta de realización de la condición o termino suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;

III.- La realización de la condición resolutoria;

IV.- La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público;

V.- La revocación, por cuestiones supervinientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o

VI.- La conclusión de su vigencia.

De la lectura que antecede se desprende que tanto la misma legislación como la doctrina administrativa reconocen otros medios que por diversas razones, también tienen como consecuencia la extinción de dichos actos administrativos, por lo que en armonía con lo anteriormente citado el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García enseña que "para efectos del derecho administrativo, el acto se extingue en dos formas, mediante los medios normales y los anormales.

Por lo que hace a los medios normales, éstos pueden ser considerados como:

1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.

2. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.

3. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.

4. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo. Ejemplo: licencias, permisos temporales.

Por lo que hace a los medios anormales, éstos se llaman así porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, siendo dichos medios los siguientes:

1. Revocación Administrativa
2. Rescisión
3. Prescripción
4. Caducidad

5. Término y condición

6. Renuncia de derechos

7. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo

8. Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

REVOCACIÓN: Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad.

No es una facultad discrecional de la autoridad, sino que deben estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La revocación no puede afectar derechos adquiridos de los particulares, ya que se consideraría retroactiva. Debe tener efectos para el futuro.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, que deja sin efectos al acto anterior pero exclusivamente a partir del acto nuevo, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

RESCISION: Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Sólo opera en contratos.

PRESCRIPCIÓN: Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes (términos)

CADUCIDAD: Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. La omisión en hacer algo.

TÉRMINO O CONDICIÓN: el término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en esos casos el término y la condición también viene a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

RENUNCIA DE DERECHOS: constituye también un modo anormal de extinguir el acto administrativo.

En Teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

Así, puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión y a unos ciertos derechos muy personales, como por ejemplo la nacionalidad. En estos supuestos consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.

b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia."¹⁶

¹⁶ Ibidem, Pp. 171 a 175.

CAPÍTULO TERCERO.
LA ACTIVIDAD VERIFICADORA EN EL DISTRITO
FEDERAL
1.-CONCEPTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

El ejercicio de la función administrativa considera la existencia de una serie de facultades otorgadas en favor de los órganos de la Administración Pública, con el fin de que estos puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Entre tales facultades se encuentran las correspondientes a las visitas de verificación administrativa.

Ahora bien, la facultad verificadora de la Administración Pública constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto que sin ella no sería posible que los órganos administrativos ejercieran sus atribuciones de velar por el cumplimiento de la normatividad dentro de su competencia, pues carecería de los medios de supervisión del cumplimiento de las normas reglamentarias, para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales, referentes a la actividad mercantil que desarrollan.

Al efecto el Reglamento de Verificación administrativa para el Distrito Federal en su artículo 2º fracción X establece:

“Artículo 2º- Para los efectos de este reglamento, se entenderá por:

Fracción XIII.-Visita de verificación: Diligencias de carácter administrativo que ordena la autoridad competente con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respecto de las actividades reguladas que se realicen en establecimientos.”

De acuerdo con lo anterior podemos concluir que la verificación administrativa, consiste en la visita que realiza la Autoridad Jurisdiccional respecto del cumplimiento de una norma jurídica o técnica que habrá de cumplirse en el desempeño de los giros mercantiles.

2.-NATURALEZA JURÍDICA DE LA FACULTAD VERIFICADORA.

Para efecto del presente trabajo, en el presente apartado trataremos en forma breve únicamente lo referente a la naturaleza jurídica de la facultad verificadora que es llevada a cabo por el órgano político-administrativo, a los establecimientos mercantiles, o a las construcciones según corresponda, con el propósito de verificar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, por parte de los gobernados.

Sentado lo anterior, hemos de establecer que para los efectos del artículo 16º Constitucional, la Autoridad Administrativa en uso de sus facultades de comprobación y verificación del cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía a cargo de los gobernados, a establecido las verificaciones administrativas, que deben llevarse a cabo conforme a las disposiciones reglamentarias aplicables. Sin embargo para lograr que el Estado cumpla con esa facultad, no es suficiente el establecimiento de las visitas de verificación en Leyes formales, sino que es menester que en tales Leyes se consagren procedimientos tendientes a comprobar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía por parte de la autoridad administrativa.

Dentro de estos procedimientos se encuentran los aplicables a las visitas de verificación llevadas a cabo por la autoridad administrativa, las cuales tienen su génesis jurídico en el párrafo onceavo del artículo 16º Constitucional, mismo que en la parte que interesa establece que "la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía".

Del precepto Constitucional precedentemente citado validamente se puede deducir que la naturaleza jurídica de dicha visita domiciliaria consiste en ser:

1.- Un acto administrativo de comprobación o verificación del cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, por parte de los giros mercantiles, o bien de las obras de construcción según sea el caso.

2.- Un acto administrativo que debe emanar forzosamente de las Autoridades Administrativas competentes.

3.- Un acto administrativo que afectará la esfera del gobernado, obligado a cumplir las disposiciones sanitarias y de policía y;

4.- Un acto administrativo que debe ejercerse a través de la visita domiciliaria para comprobar que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía.

En este sentido debe agregarse que siendo la facultad verificadora un acto de autoridad encomendada al ejecutivo local, entonces se convierte en un acto administrativo, como lo refiere la propia Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal, que en su artículo 2º que señala:

“Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

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

En este sentido, resulta oportuno citar una vez mas el artículo 2°, fracción XIII de Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que define a las visitas de verificación en los siguientes términos:

Artículo 2°.- Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

Fracción XIII.- Visita de verificación: La diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares.

Por último hemos concluir que la facultad verificadora de la autoridad administrativa competente, se convierte en un acto administrativo que se materializa al emitirse o al ordenarse la visita de inspección por parte de la autoridad competente, y por parte de los gobernados consecuentemente ésta se convierte en un acto de autoridad.

3.-FINALIDAD DE LA ACTIVIDAD VERIFICADORA.

Con el propósito de poder establecer la finalidad que se persigue con la actividad verificadora, y que se encuentra a cargo del poder ejecutivo; primeramente hemos de señalar que la verificación administrativa es el medio de convicción con que cuenta la administración pública, para comprobar los hechos que se tienen por ciertos o verdaderos, de tal manera que la actividad verificadora, tendrá como objeto el comprobar la verdad del cumplimiento de la ley, como lo refiere el artículo 97º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual a la voz dice:

“Artículo 97.- Las autoridades competentes del Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local podrán llevar a cabo visitas de verificación. Dichas visitas se sujetaran a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y auto control de los particulares.”

Atento a lo supra transcrito, resulta evidente que la finalidad de la actividad verificadora será el comprobar que se ha cumplido con las disposiciones legales y

reglamentarias propias del giro mercantil, velando siempre por el interés público, pues de nada serviría la exigencia del cumplimiento de las normas jurídicas con relación a circunstancias ajenas a ese interés público. Al efecto debemos aclarar que: "El interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden estar o no previstos en el orden jurídico".¹⁷

Ahora bien, el interés público representa un bien común, el cual a nuestro juicio no se ha de dar necesariamente mediante la implementación de normas jurídicas, de tal forma que el hecho de que se verifiquen los giros mercantiles, así como las construcciones, es decir, que se vigile el cumplimiento de las medidas de seguridad como son salida de emergencia y los extintores para caso de incendio, no necesariamente implica una acción, sino propiamente el hecho de vigilar que efectivamente existan, lo cual trae consigo ya un interés público.

¹⁷

Martínez Morales, Rafael I., Op. Cit., p. 202.

A efecto de tener una mayor objetividad acerca de lo que se debe de entender por interés público, considero oportuno transcribir el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del concepto en comentario, pronunciado en distintas ejecutorias como en las que a continuación se transcriben:

DIARIO OFICIAL. LA SOLA PUBLICACION DE UNA RESOLUCION QUE NO SEA DE INTERES GENERAL, NO SURTE EFECTOS DE NOTIFICACION A LOS INTERESADOS. DIFERENCIACION ENTRE INTERES PUBLICO E INTERES GENERAL. TELEVISION. El otorgamiento de una concesión para instalar, operar o explotar un canal de televisión, no constituye un acuerdo de interés general, y por ello su sola publicación no surte efectos de notificación a los interesados. En efecto, aunque es cierto que de conformidad con los preceptos relativos de la Ley Federal de Radio y Televisión, el acto reclamado a estudio reviste un interés público, debe distinguirse ese tipo de interés, del general a que se refiere la tesis jurisprudencial número 67, publicada en la página 85, Tercera Parte, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que expresa "DIARIO OFICIAL. La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación, no

surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes. O sea, no basta que una resolución de autoridad reporte determinados beneficios a la colectividad, o que una ley establezca que tal resolución es de interés público, para que a su vez pueda estimarse como de interés general, en virtud de que este último solamente se produce cuando la resolución de autoridad va dirigida a un número determinado de personas que con ese motivo se ven incluidas dentro de los supuestos de una situación jurídica establecida en forma abstracta y general, que determina la existencia de derechos y obligaciones para las personas a que en forma genérica se refiere la resolución. Es decir, únicamente se da el interés general en relación con actos de autoridad que contiene principios de orden normativo dirigidos en forma abstracta a un número indeterminado de personas, lo que no acontece en casos como el presente en que la autoridad resuelve una cuestión concreta, que afecta directamente los intereses de personas individualmente determinadas.

Amparo en revisión 452/68. Federico Obregón Cruces y otra. 19 de septiembre de 1968. Unanimidad de cuatro votos, Ponente: Jorge Iñárritu.

UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACION, APRECIACION DEL CONCEPTO DE LA.

Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de "utilidad pública" e "interés público", pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta el público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad; de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad pública o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria.

Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Desidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En síntesis podemos señalar que el verificar que se cumpla con los ordenamientos legales, constituye en si ya un interés público, el cual a fin de cuentas viene a constituir la finalidad de la actividad verificadora, aunque cabe señalar que también se dará la verificación administrativa, en el caso de existir alguna violación manifiesta o flagrante, en cuyo supuesto se aplicará la sanción respectiva, notándose en esta hipótesis con mayor énfasis el interés público, a través de la implementación de acciones tendientes a preservar el bienestar público.

4.-COMPETENCIA DEL ORGANO POLITICO- ADMINISTRATIVO EN LA FACULTAD VERIFICADORA.

Al respecto el maestro Eduardo Pallares nos dice: "La competencia es la atribución a un determinado órgano Jurisdiccional de determinadas pretensiones con preferencia a los demás órganos de la Jurisdicción, y por extensión, la regla o conjunto de reglas que deciden sobre dicha atribución."¹⁸

Por su parte el autor Cipriano Gómez Lara, al referirse a la competencia lo hace en los siguientes términos: "El tema de la competencia no es exclusivo del derecho procesal, sino que se refiere a todo el Derecho Público. Por lo tanto, en un sentido lato, la competencia puede definirse como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones."¹⁹

¹⁸ Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, 19ª. Edición, México 1990, p. 162.

¹⁹ Gómez Lara, Cipriano, "Teoría General del Proceso", Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 7ª. Edición, México 1987, p. 157.

Ahora bien tradicionalmente la competencia se ha dividido en competencia por materia, grado, territorio y cuantía, por lo que ante esta circunstancia es que analizaremos las distintas competencias que se dan en los órganos político-administrativo del Distrito Federal, respecto de la facultad de verificación.

Así entonces tenemos primeramente que la competencia por materia se dará en atención a la Dirección General Jurídica y de Gobierno de cada uno de los órganos político-administrativo del Distrito Federal, quien será la Autoridad Jurisdiccional encargada de realizar la verificación a giros mercantiles y de espectáculos.

Al respecto cabe señalar que todas las Delegaciones cuentan con una Dirección General Jurídica y de Gobierno quien será el área encargada de llevar a cabo las verificaciones administrativas que habrán de darse a los establecimientos mercantiles, tal y como lo disponen las fracciones I; II; y III, del artículo 124 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y que al efecto disponen:

Artículo 124.- Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Gobierno:

III. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones Jurídicas y Administrativas;

IV. Coordinar las actividades en materia de verificación administrativa, ejerciendo las atribuciones del Organó Político-Administrativo en esta materia;

V. Emitir las órdenes de verificación que correspondan de acuerdo a su ámbito de competencia, levantando las actas correspondientes e imponiendo las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal;..."

Con relación a la competencia por grado, esta presupone diversas Autoridades Jerárquicas que actúan en la función jurisdiccional, lo cual no sucede tratándose de los Organos Políticos-Administrativos, pues si bien es cierto, que estos actúan subordinados a un jefe, no menos cierto es que la Dirección General Jurídica y de Gobierno, actúa en nombre del Delegado por lo que no existe una Jerarquía en cuanto a las decisiones de la Dirección, pues se trata de una Unidad Orgánica.

Por lo que respecta a la competencia por territorio, esta puede ser apreciada fácilmente, pues como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su Reglamento, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, existen 16 demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, que corresponden a cada uno de los Organos Político-Administrativo conocidos como Delegaciones.

Conforme a lo señalado en el párrafo anterior cabe señalar que la facultad verificadora de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, se dará en su respectiva demarcación territorial, no pudiendo excederse de éste ámbito territorial.

Al respecto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 117, establece:

Artículo 117.- Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídico, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultura y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

Por último la competencia por cuantía se dará en función del monto que represente un asunto para su conocimiento, lo cual no sucede respecto de la facultad verificadora, pues estas verificarán lo mismo a grandes Empresas que a pequeños comercios

En resumen podemos establecer que la competencia de la facultad verificadora, se dará por materia en atención a la Dirección General jurídica y de Gobierno, pues a ella competirá el llevar a cabo las verificaciones administrativas, en tanto que la competencia por territorio atenderá a la circunscripción territorial del Organo Político-Administrativo donde se encuentra ubicado el giro mercantil, o de espectáculo, o bien la construcción objeto de verificación, no existiendo competencia por grado, ni por cuantía.

5.-FACULTADES DE LOS JEFES DELEGACIONALES DE LAS DELECCIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

Al respecto el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, a las cuales se les denominara en forma genérica Delegaciones.

Y por otra parte el mismo ordenamiento legal en su artículo 105, dispone que cada Delegación se integrara con un titular, al que se le denominara genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la Ley Orgánica y el Reglamento respectivo.

Ahora bien por lo que corresponde a las facultades de los Jefes Delegacionales de los órganos político administrativo del Distrito Federal, éstas se encuentran contenidas en los artículos 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En los preceptos legales referidos se mencionan varias atribuciones, sin embargo para efecto del presente trabajo considero oportuno señalar en principio las que se encuentran contempladas en los diversos artículos 117º fracción VI del Estatuto, y 39º de la Ley Orgánica en su fracción VIII, por referirse a la imposición de sanciones administrativas.

Así el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 117, fracción VI dispone lo siguiente:

Artículo 117.- "Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalan las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizara siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

Fracción VI.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos".

Y por otra parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 39, fracción VIII, señala:

Artículo 39.- "Corresponde a los titulares de los Organos Político - Administrativos de cada demarcación territorial.

Fracción VIII.- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal".

Como podemos apreciar en los preceptos legales supra transcritos se faculta a los Jefes Delegacionales como Autoridad Administrativa a sancionar a todas aquellas personas que violen las disposiciones legales reglamentarias o administrativas, a su vez dicha Autoridad delega esa facultad en el Subdelegado Jurídico y de Gobierno o en el Subdelegado de Obras y Desarrollo Urbano, dependiendo de la naturaleza de la infracción que se haya cometido.

Ahora bien, en forma generalizada las facultades conferidas al Delegado denominado Jefe Delegacional, son la conjunción de todas aquellas facultades contempladas en los artículos 117° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en el artículo 39° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de tal forma que a efecto de no ser reiterativos he creído conveniente organizarlas en los siguientes grupos:

I.- Otorgar licencias y permisos para la realización de obras de construcción, licencias de funcionamiento.

II.- Proporcionar servicios públicos como drenaje, alcantarillado, guarniciones, alumbrado público.

III.- Mantenimiento y conservación de edificios públicos como escuelas, museos, casas de la cultura, etcétera.

IV.- Expedir certificados de residencia.

V.- Fomentar las relaciones de colaboración institucionales.

VI.- Realizar obras de rehabilitación de barrios deteriorados.

VII.- Conservar en buen estado los inmuebles públicos.

VIII.- Desempeñar su función de vigilancia en las diversas direcciones administrativas para su buen desempeño.

IX.- Ordenar las visitas de verificación administrativa a giros mercantiles y de espectáculo.

X.- Imponer sanciones por las violaciones a la normatividad que corresponda.

XI.- Representar al órgano Político-Administrativo.

XII.- Legalizar las firmas de sus subalternos y expedir copias de los documentos que obren en su archivo.

XIII.- Expedir los planes y desarrollo urbano.

XIV.- Otorgar permiso para el uso de la vía pública.

XV.- Velar por el cumplimiento de la normatividad de su competencia.

XVI.- Coordinar acciones de política demográfica.

XVII.- Colaborar en el servicio militar nacional.

XVIII.- Formular y ejecutar el programa de seguridad pública.

XIX.- Implementar medidas para el desarrollo urbano de su territorio.

XX.- Realizar campañas de salud pública.

XXI.- Implementar medidas en la protección de la ecología y medio ambiente, etcétera.

A grandes rasgos considero en mi modesta opinión que estas son las principales facultades de los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, y que se hayan contempladas en la Ley.

5.1.-EL COMERCIO COMO OBJETO DE LA ACTIVIDAD VERIFICADORA.

El comercio se ha definido de diversas y muy variadas formas, así el Diccionario Enciclopédico Santillana define:

"Comercio (del lat. commercium, de cum, con, y merx, mercis, mercancía) m.

1. Actividad en la que se compran, venden o cambian productos con el fin de obtener ganancia o provecho: el comercio del petróleo.

2. Tienda: una calle llena de comercios.

3. Fig. Conjunto de establecimientos comerciales: Cerró el comercio de la ciudad.

4. Fig. Conjunto de personas dedicadas al comercio: Es del comercio de esta ciudad.

5. Conjunto de esta actividad y las personas y medios a ella dedicados."²⁰

²⁰ "Diccionario Enciclopédico Santillana", Editado por Chinon, 1ª. Edición, México 1998, p. 158.

Por su parte el Diccionario Jurídico 2000, nos proporciona el concepto etimológico de comercio y al respecto señala:

"Comercio

I. (Del latín commercium, de cum, con y merx-cis, mercancía.) Constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza."²¹

Para el autor Alejandro Ramírez Valenzuela: "Comercio significa toda actividad de intercambio de productos, de bienes, de servicios o de intermediación con propósito de lucro. Lucro quiere decir ganancia o utilidad.

El comercio lo puede ejercer las personas físicas y las personas jurídicas o morales, siempre que tengan capacidad legal para hacerlo."²²

²¹ "Diccionario Jurídico 2000", Editado por Desarrollo Jurídico, 1ª. Edición, México 2000. p. 163.

²² Ramírez Valenzuela, Alejandro, "Introducción al Derecho Mercantil y Fiscal", Editorial Limusa, 1ª. Edición, México 1981, p. 25.

Atento a lo señalado por el autor preinserto nos permitimos discrepar en el sentido de que no toda actividad de intercambio de productos, bienes y servicios, con animo de lucro constituyen al comercio, sin lugar a dudas el comercio es una actividad que realiza el hombre para obtener ganancias las cuales desde luego, deben de ser lícitas, mismo que debe darse para que lleguen los productos o servicios a los consumidores, creándose con ello una afluencia de la riqueza, la cual insistimos debe ser lícita, así entonces tenemos también que al referirse al termino de comercio el autor Efraín Moto Salazar lo hace en los siguientes términos:

“La actividad comercial, tiene por finalidad hacer que las mercancías pasen de los centros de producción a los de consumo, poniéndolas en esta forma al alcance de los consumidores.

El comercio es, también, un factor que regula la producción, pues a través de la demanda se obtiene que la producción sea proporcionada al consumo. Sirve, asimismo, como medio eficaz para estabilizar los precios. Finalmente, a través de la concentración de los productos facilita a los consumidores su adquisición en forma inmediata y fácil.”²³

²³ Moto Salazar, Efraín, “Elementos de Derecho”, Editorial

5.2.-CALIDAD DE COMERCIANTE.

En relación con el tema del comercio, toca en el presente apartado abocarnos al estudio de la calidad de comerciante, la cual se dará solo en determinadas personas como lo refiere el autor Alejandro Ramírez Valenzuela al señalar:

“Se consideran comerciantes todas las personas que teniendo capacidad legal, se dedican en forma habitual al Comercio, también se catalogan comerciantes las sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mercantiles, o sea, las sociedades mercantiles.”²⁴

La calidad de comerciante por regla general, se atribuye a todas las personas que realizan operaciones de compra-venta, lo cual considero es erróneo, pues esta actividad no solo abarca la realización de ese contrato, sino diversos aspectos, como lo refiere el maestro Efraín Moto Salazar quien señala: “Originalmente se concedía la categoría de comerciantes a toda persona que realizaba actos de compraventa; en consecuencia, quien se dedicaba a comprar y vender era reputado como tal. En la actualidad y de acuerdo con nuestra ley, sólo las

Porrúa, 34^a. Edición, México 1988, p. 339.

24

Ramírez Valenzuela, Alejandro, Op. Cit., p. 25.

personas físicas que ejecutan actos de comercio en virtud de su profesión, adquieren la calidad jurídica de comerciantes. Ya no es necesario que dichos actos sean compraventas, como se desprende del examen del artículo 75 del Código de Comercio, que además de la compraventa menciona otras muchas actividades ajenas a dicho contrato. En consecuencia, quienes realizan profesionalmente cualquiera de los actos contenidos en el artículo 75 deben reputarse comerciantes."²⁵

Ahora bien, a fin de establecer la calidad de comerciante hemos de citar de igual manera al autor Rafael de Pina Vara quien al respecto comenta: "En el lenguaje común y corriente se conoce como comerciantes a las personas que negocian comprando y vendiendo o permutando géneros o mercancías. Es decir, a aquellas personas que realizan operaciones de compraventa o de permuta, con propósito de lucro. Tal es el concepto originario de comerciante.

Son calificadas también como comerciantes, desde el punto de vista jurídico, además de las personas que se dedican habitualmente a realizar operaciones de

²⁵

Moto Salazar, Efraín, Op. Cit., pp. 369, 370.

compraventa o de permuta, aquellas otras que tienen actividades completamente distintas, de carácter industrial y agrícola inclusive."²⁶

La calidad de comerciante se obtiene por el desarrollo de la actividad profesional, la cual habrá de ser cotidiana o mediante el reconocimiento ex profeso de esta, como lo refiere Efraín Moto Salazar quien nos dice que:

"Los comerciantes, es decir, las personas físicas o jurídicas que practican habitual o profesionalmente actos de comercio."²⁷

Ahora bien el fundamento jurídico de la calidad de comerciantes se haya contenido en el artículo 3º del Código de Comercio que fuera decretado bajo el mandato Constitucional del entonces Presidente de la República Porfirio Díaz, el 4 de junio 1887, que con reformas sigue vigente a la fecha, así el ordenamiento jurídico en comento dispone:

²⁶ De Pina Vara, Rafael, "Derecho Mercantil Mexicano", Editorial Porrúa, 5ª. Edición, México 1972, pp. 39, 40.

²⁷ Moto Salazar, Efraín, Op. Cit., p. 369.

“Artículo 3º. Se reputan en derecho comerciantes:

I Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

II Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

III Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.”

Las personas referidas en la norma jurídica pre inserta habrán de realizar adquisiciones, enajenaciones y alquileres, mediante la especulación comercial, así también podrán realizar compra-ventas de inmuebles acciones y obligaciones de sociedades mercantiles, o bien dedicarse al abastecimiento y suministro, construcciones y trabajos públicos o privados, transportes de personas o cosas, ventas de libros, editores o tipográficos, comisionistas de agencias de negocios comerciales y de venta pública, de espectáculos públicos, o bien tratándose de cualquier empresa de fábrica y manufacturas, de igual

manera todas aquellas operaciones de mediaciones mercantiles o en bancos en términos de lo preceptuado por el artículo 75° de nuestro Código de Comercio.

Por otra parte debemos agregar que no toda persona física podrá tener la calidad de comerciante, ya que habrá de tener la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio, entendiéndose como la primera de ellas, la que tiene todo ser humano para ser susceptible de derechos y obligaciones, como lo enseña el autor Alejandro Ramírez Valenzuela al decirnos que:

"La Capacidad Jurídica o de Goce la tienen todos los seres humanos, aún antes de nacer, desde el momento de ser concebidos les reconoce la ley capacidad jurídica a los seres humanos. Esta capacidad hace a los individuos ser sujetos de derecho y obligaciones, aunque no puedan ejercer por si mismos estos derechos ni cumplir por si mismos esas obligaciones, sino que lo hacen por medio de sus representantes o tutores. Los menores de edad, los que no están en pleno uso de sus facultades mentales, los sordomudos de nacimiento o que no saben leer ni escribir, los ebrios consuetudinarios, y los que hacen uso inmoderado de drogas enervantes, se encuentran en el caso de que tengan la capacidad jurídica o de goce, pero

no pueden ejercer ni cumplir sus derechos y obligaciones por sí mismo porque carecen de la capacidad de actuar o de ejercicio."²⁸

En cuanto a lo que debemos de entender como capacidad de ejercicio, diremos que es aquella por medio de la cual, las personas por si mismas puede ejercitar sus propios derechos, como lo refiere el autor Eduardo García Maynéz quien señala:

"La capacidad suele ser definida como la aptitud que una persona tiene para ejercitar los derechos cuyo disfrute le corresponden. Esta definición supone la distinción entre la capacidad de goce o de disfrute y la de ejercicio de los derechos."²⁹

Por otra parte tratándose de las personas morales, hemos de referir que estas para ejercer el comercio, habrán de cumplir con los requisitos señalados en la ley para su legal constitución.

²⁸ Ramírez Valenzuela, Alejandro, Op. Cit., p. 26.

²⁹ García Maynéz, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 37ª. Edición, México 1985, p. 412.

Ahora bien, todos los comerciantes tendrán las obligaciones de anunciar su calidad mercantil, de inscribir en el Registro Público de Comercio los documentos que conforme a la ley tengan obligación, consecuentemente tendrán que llevar una contabilidad, teniendo la obligación de guardar la correspondencia; por lo que con lo expuesto hasta aquí considero que se da una panorámica suficiente del concepto de comerciante.

5.3.-EL GIRO MERCANTIL.

El denominado giro mercantil no constituye otra cosa que la actividad o ramo comercial a la que se dedica una persona, la cual se dará conforme al artículo 75 de nuestro Código de Comercio en los siguientes términos:

Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

I Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

II Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

III Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

IV Los contratos relativos a obligaciones del estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;

V Las empresas de abastecimiento y suministros;

VI Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados;

VII Las empresas de fábricas y manufacturas;

VIII Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua, y las empresas de turismo;

IX Las librerías y las empresas editoriales y tipográficas;

X Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda;

XI Las empresas de espectáculos públicos;

XII Las operaciones de comisión mercantil;

XIII Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;

XIV Las operaciones de bancos;

XV Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;

XVI Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas;

XVII Los depósitos por causa de comercio;

XVIII Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

XIX Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;

XX Los valores u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;

XXI Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

XXII Los contratos y obligaciones de los empleados y de los comerciantes, en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

XXIII La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su línea o de su cultivo;

XXIV Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial."

Por otra parte la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en su artículo 3° define el giro mercantil en los términos siguientes:

Artículo 3°. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

VII.- Giro mercantil: La actividad o actividades que registren o autoricen para desarrollarse en los establecimientos mercantiles;"

Resulta oportuno puntualizar que la actividad o actividades a que se refiere el artículo supra indicado son las referidas por nuestro Código de Comercio al cual ya hemos hecho referencia, en cuanto al establecimiento mercantil será el lugar o inmueble donde se realicen las actividades de comercio bien sea por una persona física o moral.

A manera de conclusión mencionaremos que el giro mercantil, representa gran interés para nosotros, en atención a que éste determinara la competencia para la aplicación de las visitas de verificación, de tal forma que para que esta se pueda dar, necesariamente deberá de existir un giro mercantil en cualquier establecimiento mercantil, donde se realice la actividad comercial de la persona física o moral.

6.-LEGISLACIÓN APLICABLE.

Al respecto hemos de establecer que tres son los principales ordenamientos legales que se aplican en las visita de verificación administrativa de giros mercantiles, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, la Ley para Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativo para el Distrito Federal.

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, fue decretada bajo el mandato constitucional del entonces Presidente de la República el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León y publicado en el Diario oficial de la Federación el 19 de Diciembre de 1995, entrando en vigor a partir del 1° de junio de 1996, contando con un total de 5 títulos subdivididos en capítulos, quedando su estructura de la siguiente forma:

TITULO PRIMERO.-Disposiciones generales.
TITULO SEGUNDO.-De los actos administrativos
CAPITULO I.- De los elementos y requisitos de validez del acto administrativo. CAPITULO II.- De la eficacia y ejecutividad del acto administrativo. CAPITULO III.- De la nulidad, anulabilidad y revocación del acto administrativo.
TITULO TERCERO.- Del procedimiento administrativo.

CAPITULO I.- Disposiciones generales. CAPITULO II.- De los interesados. CAPITULO III.- Del procedimiento y sus formalidades. CAPITULO IV.- De los impedimentos, excusas y recusaciones. CAPITULO V.- De los términos y notificaciones. CAPITULO VI.- De los incidentes. CAPITULO VII.- De la conclusión de procedimiento administrativo. CAPITULO VIII.- De las visitas de verificación. CAPITULO IX.- De las medidas de seguridad. TITULO CUARTO.- Del recurso de inconformidad. TITULO QUINTO.- De las sanciones administrativas.

En cuanto a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, fue decretada bajo el mandato constitucional del entonces Presidente de la República el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Mayo de 1996, y de abril de 1997, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, este ordenamiento legal consta un total de seis títulos divididos en diversos capítulos y que refieren en términos generales los siguientes aspectos:

TITULO PRIMERO.- De las disposiciones generales competencia y establecimientos mercantiles en general. CAPITULO I.- Disposiciones generales. CAPITULO II.- De la competencia. CAPITULO III.- De los

establecimientos mercantiles en general. TITULO SEGUNDO.- De los establecimientos mercantiles que requieren licencia de funcionamiento. CAPITULO I.- Disposiciones generales. CAPITULO II.- De las licencias de funcionamiento. CAPITULO III.- Disposiciones complementarias. TITULO TERCERO.- De los establecimientos mercantiles que requieren declaración de apertura. CAPITULO I.- Disposiciones generales. CAPITULO II.- De la declaración de apertura. TITULO CUARTO.- De los giros complementarios. TITULO QUINTO.- De las autorizaciones. CAPITULO I.- De las autorizaciones para operar por una sola ocasión o por un periodo determinado, alguno de los giros mercantiles sujetos al requisito de licencia de funcionamiento. CAPITULO II.- Del procedimiento para la obtención de autorizaciones. TITULO SEXTO.- Verificación, medidas de seguridad, sanciones y recurso. CAPITULO I.- De la verificación. CAPITULO II.- De las medidas de seguridad y sanciones. CAPITULO III.- Procedimiento para la revocación de oficio de licencias de funcionamiento y de permisos. CAPITULO IV.- Procedimiento para la revocación de oficio de autorizaciones. CAPITULO V.- De las notificaciones. CAPITULO VI.- Del recurso de inconformidad.

Por último el Reglamento de Verificación Administrativa para Distrito Federal, fue decretado bajo el mandato constitucional del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de abril de 1997, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, este ordenamiento se haya compuesto de tres títulos y a su vez subdivididos en diversos capítulo, los cuales de una manera somera paso a exponer:

TITULO PRIMERO.- De las disposiciones generales. TITULO SEGUNDO.- De las visitas de verificación. CAPITULO I. De las disposiciones generales. CAPITULO II.- Del sistema de Verificación Empresarial. CAPITULO III.- De los verificadores. CAPITULO IV. Del procedimiento de las visitas de verificación. CAPITULO V. Del procedimiento para la calificación de las actas de visita de verificación. CAPITULO VI.- Del recurso administrativo de inconformidad. TITULO TERCERO.- Del procedimiento para la aplicación de las medidas de seguridad y la imposición de sanciones.

En las relatadas circunstancias resulta necesario establecer la diferencia entre ley y reglamento, así respecto del primer vocablo el autor Efraín Moto Salazar nos dice: "La norma de Derecho dictada, promulgada y

sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos, y que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común."

De lo señalado por el autor en comentario se puede establecer que la ley es el resultado del proceso administrativo que tiene por objeto la creación de normas generales y abstractas que regulan el actuar de los individuos en sociedad, en tanto que el reglamento será un ordenamiento secundario frente a la ley, así respecto del segundo término el autor Gabino Fraga nos dice:

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO DE VISITA DE VERIFICACIÓN

1.- PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

La variedad de opiniones respecto de los conceptos proceso y procedimiento, no es nueva, sino por el contrario han sido objeto de innumerables estudios por parte de los mas destacados tratadistas de la materia procesal, sin embargo y a pesar de ser muy modesta la breve explicación que pretendo dar de ellos, es necesario citar el referido tema.

Efectivamente, los términos proceso y procedimiento se encuentran inmersos en todo tipo de Legislaciones, convirtiéndose así en objeto de conocimiento propio de la ciencia jurídica, sin embargo los términos proceso y procedimiento se emplean muy frecuentemente como sinónimos, por lo que no obstante la connotación diferente que cada uno tiene, conviene evitar la confusión entre ellos, toda vez que si bien todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

Efectivamente, el vocablo proceso se entiende como un conjunto de procedimientos, entendidos estos como diversas formas o maneras de actuar, el procedimiento en cambio, se refiere a la forma de actuar dentro del proceso por lo que en este sentido existen distintos y muy variados procedimientos jurídicos, por ejemplo los procedimientos administrativos, en los cuales encontramos las distintas formas de actuación y de conducta por desarrollar por parte de los particulares frente al Estado, como en los caso en que tenga que solicitar una licencia o permiso, pagar un impuesto o que se determine el monto de este, o tramitar concesiones, registro de patentes o marcas, o cualquier tipo de peticiones reclamadas.

Así entonces tenemos que al ocuparse del presente tema el Dr. Gabino E. Castrejón nos enseña que "Proceso y procedimiento son, en efecto, conceptos jurídicos diferentes y que, por tanto, deben ser distinguidos.

El proceso es, así, un conjunto de actos cuyo enlace y sucesión esta determinado por la necesidad de lograr la consecución de un fin específico, y cuyo resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carácter de elemento conclusivo o final del proceso.

El procedimiento, en cambio, suministra los elementos integrativos del proceso, los cuales son integrados, justamente teniendo en cuenta la finalidad perseguida por el proceso en si mismo.

En consecuencia, puede sostenerse que el proceso no es sino un procedimiento ordenado para la exigencia del logro de una finalidad, que se pretende alcanzar por tal medio.

En la actualidad, ante el constante estudio relativo al proceso y al procedimiento administrativos, tiene sentido y alcance bien claro referirse a un proceso legislativo, sin que exista temor respecto de confusiones que, precisamente, el desarrollo de esos estudios habrá de evitar.³⁰

De lo antes citado podemos concluir que el proceso es una suma de actos que se realizan para la composición de un litigio (contenente) mientras que el procedimiento es el orden y sucesión metódica para su realización (contenido), dicho de otra manera podemos considerar que el proceso es el genero en tanto que el procedimiento viene siendo la especie, en virtud de que

³⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Procesal Administrativo", Op. Cit. pp. 48, 49, 50.

este último queda inserto en el proceso, pues si bien es cierto que el procedimiento es un conjunto de actos o pasos, también lo es que el proceso es un conjunto de procedimientos, y que el proceso resuelve un litigio o controversias de intereses. Debiendo agregarse al respecto que de igual manera ha sido confundido el termino proceso con el de juicio, siendo que ambos se diferencian en gran manera, ya que el vocablo juicio se refiere al procedimiento de decisión de la pugna de intereses, es decir, que es el resultado de la sentencia donde el juzgador u Organó Jurisdiccional resuelve la controversia a su prudente arbitrio en términos de la Ley.

En conclusión debe quedar claro que no deben confundirse, los términos proceso y procedimiento, pues son conceptos distintos, aunque muy estrechamente relacionados, ya que prácticamente, no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no manifieste la existencia de un proceso.

2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la administración pública, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución, de tal manera que el procedimiento administrativo viene a constituir la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

La ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción XXII, al referirse a este tema define al procedimiento administrativo en los siguientes términos:

Artículo 2º.- Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

Fracción XXI.- "El conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general".

Del ordenamiento jurídico supra indicado se deduce que para la Administración Pública, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia jurídica, en tanto que más que nadie ella tiene la pretensión de dictar los actos administrativos conforme a las normas procedimentales, a fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

A lo antes expuesto debe agregarse que los derechos procedimentales de los gobernados frente a la administración pública se encuentran establecidos tácitamente en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo el cual a la voz dice:

Artículo 39.- La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta Ley o en las demás disposiciones jurídicas aplicables;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés legítimo; y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, el ingreso de los mismos;

V. Admitir las pruebas permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar resolución;

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones jurídicas aplicables impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;

IX.- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; en caso contrario, operara la afirmativa o negativa ficta en los términos de la presente ley, según proceda; y

XI. Dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo emitirla dentro del plazo fijado por esta Ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables.

En este orden de ideas hemos de mencionar que de igual forma en el ordenamiento legal referido, se contienen los derechos procesales de la autoridad administrativa, mismos que se pueden resumir de la siguiente manera:

1) Iniciar de oficio el trámite administrativo;

2) Sancionar a los interesados por faltas procesales, por ejemplo, obstrucción del curso del procedimiento, actuaciones contra la dignidad y respeto de la Administración, o por falta de lealtad o probidad en la tramitación de los asuntos;

3) Delegar y revocar competencia;

4) Apreciar razonablemente-con criterio de libre convicción- la prueba

5) Resolver las actuaciones sobre el fondo de la cuestión;

6) Suspender la ejecución de la decisión".

En este orden de ideas podemos afirmar validamente que el procedimiento administrativo viene a ser el vínculo que liga a dos sujetos de derecho, a saber, la administración pública que es la que da origen a una relación jurídica distinta de la material, entre el órgano que emitirá el acto final y, el particular que tiene la condición de parte en ese procedimiento. Sin embargo, debe aclararse que esa relación bilateral jurídica procedimental administrativa, no excluye la posibilidad de intervención de otros sujetos particulares que tengan un interés en el acto final, o de otros órganos administrativos, ajenos a esa relación procedimental.

Así también el procedimiento administrativo se manifiesta como una ordenación unitaria, de una pluralidad de actos de trámite de diversa heterogeneidad realizados por varios sujetos u órganos, pero todos encaminados a la producción de un acto decisorio final, producto de la función administrativa.

De lo supra transcrito podemos deducir que el Procedimiento Administrativo contiene las siguientes características:

I.- Es el resultado de la composición de dos intereses fundamentales que intervienen en la actividad administrativa, por una parte el interés público que exige el inmediato cumplimiento de las leyes, donde normalmente el procedimiento se inicia de oficio, y que permite dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo. Y por otra parte, el interés privado que exige que la Autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica, para evitar ilegalidades.

II.- El procedimiento administrativo debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa, de los actos de la administración pública, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos, cuando sean definitivos, es decir que se debe regular el procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa.

III.- La irregularidad o incumplimiento de las formalidades y tramites del procedimiento administrativo puede ir desde la aplicación de una sanción disciplinaria cuando se trate de medidas de orden interno, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando no se ha seguido las normas que tutelan las garantías de los particulares.

3.-REQUISITOS DE LA ORDEN DE VISITA DE VERIFICACIÓN.

El procedimiento de visita de verificación inicia ante la propia autoridad con la orden de visita de verificación, así la autoridad competente, a través del funcionario público competente, girara la orden respectiva, a efecto de que se practique la verificación en algún establecimiento mercantil, cabe señalar que la orden de verificación deberá contener los elementos señalados en el artículo 26 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal el cual dispone:

"Artículo 26.- toda visita de verificación únicamente podrá ser realizada mediante orden escrita de la autoridad competente. Esta orden deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Lugar y fecha de expedición;

II.-Número de expediente que le corresponda;

III. Domicilio o ubicación del establecimiento en el que se desahogará la visita de verificación;

IV.- Objeto y alcance de la visita de verificación;

V.- Cita de las disposiciones legales que la fundamenten;

VI.- Nombre del verificador que habrá de realizar la visita y número de su credencial;

VII.- Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expida la orden de visita de verificación;

VIII.- El número telefónico del servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) y de la Contraloría General del Distrito Federal para el efecto de las fracciones III y IV del artículo 24 de este Reglamento.

IX.- Autoridad a la que se debe dirigir el visitado para presentar el escrito de observaciones a que se refiere el artículo 41 de este reglamento.

X.- La leyenda de que el verificador tiene prohibido solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero objetos o servicios provenientes del visitado, y que dichos actos constituyen un delito cuando, además, impliquen hacer u omitir algunas de sus obligaciones, señalando los preceptos y sanciones aplicables.

La leyenda podrá sustituirse por la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones administrativas o penales correspondientes.

XI.- La leyenda de que constituye un delito ofrecer dinero, dadas o hacer promesas al verificador o a interpósita persona para que este o cualquier otro servidor publico haga u omita alguna de sus obligaciones, señalando los preceptos legales y sanciones aplicables.

La leyenda podrá sustituirse por la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones penales correspondientes.

XII.- Apercebimiento de que impedir la visita de verificación constituye una infracción administrativa, señalando los preceptos y sanciones aplicables.

El apercibimiento podrá contener la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones correspondientes, y

XIII.- Las demás que señalen los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

Conforme al artículo supra transcrito el lugar y la fecha de expedición servirán para determinar la competencia y circunscripción territorial en la que habrá de practicarse la visita de verificación, que desde luego con el ordenamiento señalado solo podrá ser en el Distrito Federal.

Al respecto resulta oportuno citar el criterio sustentado por nuestro máximo Tribunal de la Nación en la Tesis de jurisprudencia que a la voz dice:

“ORDEN DE VERIFICACION. CUANDO NO CONTIENE FECHA DE EMISION. Cuando el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el acto de molestia debe constar por escrito, en el que se funde motive la causa legal del procedimiento, determina la garantía de seguridad jurídica, según la cual, la autoridad emisora de un acto privativo o de molestia, debe observar

determinados requisitos para cumplir las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica al acto emitido; esto significa que todo acto de autoridad no sólo debe contener la fundamentación y motivación que sirve para sustentar la resolución que afecta al particular, sino que necesariamente debe precisarse la fecha y el lugar en que se emite, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter de quien lo suscribe, así como el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorga competencia, lo cual permite al particular que al conocer el acto que le afecta, pueda comprobar si al momento de dictarse, la autoridad tenía o no facultades para hacerlo, o bien si se encontraba dentro de su circunscripción territorial pues de no considerarse así, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer la fecha en que se dictó el acto de molestia, tampoco puede comprobar si el apoyo en que sustenta sus facultades para emitirlo, así como el carácter con que lo emite es aplicable el caso concreto o bien si la autoridad tenía o no competencia para llevarlo a cabo; por tanto, es evidente que si carece de fecha la orden de verificación impugnada, no se otorga al gobernado la oportunidad de examinar si se encuentra o no dentro del ámbito competencia previsto por la ley de materia, resultando en consecuencia contrario a la Constitución Federal.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 876/98. Administrador Local Jurídico de ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 23 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretaria: Leticia R. Celia Saucedo.*

El número de expediente servirá para que el establecimiento mercantil visitado tenga la referencia del procedimiento que se ha instaurado y pueda comparecer ante la autoridad a deducir lo que a su derecho convenga

El nombre, denominación social o razón social del visitado, tiene por objeto identificar plenamente a la persona física y moral sujeta a verificación, y atento al hecho de que esta puede tener diversos lugares donde despacha, es que también habrá de señalarse su domicilio en donde se llevará a cabo la visita de la verificación.

De igual manera y a efecto de presentar una mayor objetivación de lo anterior nos permitimos citar al respecto la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

“VISITAS DE VERIFICACION. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA SU LEGALIDAD. Al desahogarse las visitas de verificación a que se refiere el artículo 73, fracción II, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, el verificador está obligado a identificarse; además, para que esta actuación se estime legítima, evidentemente deberá especificarse el nombre de la persona con quien se lleve a cabo la diligencia y la calidad con la que se desempeña en ella negociación, con la finalidad de establecer el tipo de vínculo que guarda con ésta, con el objeto de respetar la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, relativa que el afectado por sí o por conducto del personal integrante del negocio, además de encontrarse presente en el desahogo de la diligencia, quede enterado de su resultado y, por ende, con conocimiento pleno para que oponga las defensas que estimen conveniente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 2424/79. Gastronomía La Viña, S.A. 27 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.”

La parte medular de la visita de verificación se dará respecto del objeto y alcance de la visita, es decir que deberá señalarse con toda precisión sobre que versara la visita, es decir que el verificador no podrá realizarla a su libre arbitrio, sino deberá sujetarse a lo estrictamente señalado en la orden de visita de verificación.

Por lo que respecta a la fundamentación y motivación a que hace referencia la fracción VI del artículo 18, esta debe darse como en todo acto de autoridad conforme lo establece el artículo 16 de nuestra Ley Suprema, la fundamentación será la aplicación de los preceptos de derecho al caso concreto, al referirse a ello el autor Ignacio Burgoa señala:

"La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece invicto en la Constitución actual, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, debe basarse en una disposición normativa general, es decir que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice."³¹

³¹ Burgoa, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial

La motivación constituye la explicación lógica que lleva a cabo la autoridad en su proceder conforme a las que cree es aplicable la fundamentación, así Rafael Martínez Morales señala:

“El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hace aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado”.³²

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado su criterio en las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias

³² Porrúa, 21ª Edición, México, 1988, p. 596.
Martínez Morales Rafael I., Op. Cit., p. 225.

especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen. A).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuesto normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGADO DEL SEXTO
CIRCUITO. Amparo directo 194/88. Bufete Industrial
Construcciones, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos.
Ponente: Gustavo Calvillo Rangel, Secretario: Jorge Alberto
González Álvarez. Amparo directo 367/90. Fomento y
Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991.
Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel,
Secretario: José Machorro Castillo.

Revisión Fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de
agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo
Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez
de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas.
Secretario: Waldo Guerrero Lázcars.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional
de la Vivienda para los Trabajadores, 4 de febrero de 1993.
Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas: Vicente
Martínez Sánchez.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la
Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, Tesis 73, Pág.
52."

El nombre del verificador se hace indispensable para que sea este precisamente quien lleve a cabo la verificación, para lo cual deberá estar facultado, por lo que deberá señalarse el número de su credencial que lo acredite como tal y aun cuando no lo señala el artículo deberá estar vigente.

Diverso requisito indispensable en la visita de verificación lo es el cargo, nombre y firma del servidor público, que expide la orden de visita de verificación, el cual será como hemos visto en el capítulo segundo del presente trabajo la Dirección General Jurídica y de Gobierno por conducto del servidor público que se encuentre en funciones.

Por último la orden de visita de verificación cuenta con un número telefónico, a efecto de que el verificado pueda checar si la visita de verificación fué expedida por la autoridad competente para tal efecto, asimismo digno de hacer mención lo es el hecho de que se establece ante que autoridad debe acudir en el caso de existir alguna queja en contra de la visita de verificación.

4.- PROCEDIMIENTO Y FORMALIDADES QUE DEBE OBSERVAR EL VERIFICADOR EN LA VISITA DE VERIFICACIÓN.

Una vez que se ha dado la orden de visita de verificación, el verificador en la visita deberá cumplir con un procedimiento y ciertos requisitos, a los cuales hace referencia el artículo 31 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que dispone:

"Artículo 31.- En toda visita de verificación, el verificador, con la presencia de la persona con quien se entienda la diligencia y la asistencia de los testigos, levantará acta en las formas impresas que al efecto se expidan, las que deberán estar numeradas y foliadas. En esta acta se deberán asentar lo siguientes:

I. Lugar, fecha y hora de su inicio;

II. Nombre del verificador que realice la visita de verificación;

III. Numero, fecha de expedición y fecha de vencimiento de la credencial del verificador;

IV. Fecha y numero de expediente de la orden de visita de verificación;

V. Calle, numero, colonia y delegación en que se ubica el establecimiento;

VI. El nombre de la persona con quien se atiende la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y la descripción de los documentos con los que lo acredite;

VII. La entrega de la carta de derechos y obligaciones del visitado;

VIII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe testigos y, en su caso, sus sustitutos y que ante su negativa el verificador los nombrara;

IX. El nombre de los testigos designados y los datos de su identificación;

X. El requerimiento para que exhiba los documentos y permita el acceso a los lugares objeto de la verificación;

XI. Descripción de los hechos objetos, lugares y circunstancias que observe, en relación con el objeto de la orden de visita;

XII. Cuando el objeto de verificación así lo requiera, la descripción y cantidad de los materiales o sustancia que se haya tomado como muestra para los análisis respectivos;

XIII. En su caso, mención de los instrumentos utilizados para medir;

XIV. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entiende la diligencia y, en su caso la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación;

XV. Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación;

XVI. Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule la persona con quien se entienda la diligencia;

XVII. Que el visitado cuenta con cinco días hábiles, para hacer las observaciones que estime pertinentes respecto de la visita de verificación , así como la autoridad ante quien puede formularlas;

XVIII.- La hora, día, mes y año de conclusion de la visita de verificación;

XIX.- Nombre y firma del verificador y demás personas que intervengan en la visita de verificación y de quienes se nieguen a firmar. Ante su negativa asentara dicha circunstancia, sin que esto afecte la validez del acta y;

XX.- La autoridad que calificara el acta de visita de verificación.

En la visita de verificación y previo al levantamiento del acta a que hace referencia el artículo preinserto, el verificador deberá requerir la presencia del visitado o de su representante legal y, en caso de que el establecimiento se encuentre cerrado o no haya persona con quien entender la visita, fijara en lugar visible del establecimiento, citatorio por instructivo que deberá contener, el domicilio del establecimiento, el nombre de la autoridad que ordena la visita, numero de folio de la orden de visita, objeto y alcance de la visita de verificación, fecha y hora de la visita, apercibimiento, al visitado, de que si no acata el citatorio, se levantara el acta con el resultado de la inspección ocular que realice el verificador en presencia de dos testigos;

Después de haber dejado citatorio y estando presente el representante legal del visitado ó a falta de este alguna persona con quien se pueda entender la diligencia, se iniciará el procedimiento de verificación, para lo cual el verificador tendrá que identificarse

plenamente ante el verificado, deberá exhibir la orden de verificación, dejándose un ejemplar de esta y de la carta de derechos y obligaciones al verificado, haciéndole saber las consecuencias de la visita de verificación.

Lo antes expuesto queda reforzado por el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial que precisa:

"VISITAS DE INSPECCION, SE PUEDEN ENTENDER CON QUIEN SE ENCUENTREN AL FRENTE DE LA NEGOCIACION. El cargado o dependiente de una negociación o establecimiento pertenece al grupo de los llamados auxiliares de comercio, que, en materia mercantil, representan en forma general, aunque limitada, al propietario o titular, como se desprende de lo establecido por el artículo 309, segundo párrafo, del Código de Comercio, en relación con lo dispuesto a los artículos 321 y 324 del propio ordenamiento legal; de manera tal que el encargo que se otorga al dependiente no es específico, si no general, aunque limitado a las funciones que le sean propias de dicho cargo, y que siempre ejerce a nombre del principal o empresario de quien dependen. Por lo tanto, si el propietario deja la

negociación en manos de un subordinado, las visitas son eficaces y satisfacen su objetivo, cuando se entiende con quien se encuentre al frente de la negociación.

Amparo en revisión 1336/92. Vicente Hernández López. 16 de abril de 1993. Cinco Votos.

Amparo en revisión 219/93. Juan García Tapia y otros. 16 de abril de 1993. Cinco votos.

Amparo en revisión 480/92. Miguel Ángel Bastida Soto. 19 de abril de 1993. Cinco Votos.

Amparo en revisión 1376/92. Rogelio Piña Valdés y otros. 19 de abril de 1993. Cinco Votos.

Amparo en revisión 1997/92. Alicia Hernández de Gómez y otras. 17 de mayo de 1993. Cinco Votos.

NOTA: Tesis 2*/J.10/93, Gaceta número 68, Pág. 15; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII-agosto, Pág. 87."

Cabe señalar que el verificado podrá acompañar durante toda la verificación al verificador, así mismo podrá designar a dos testigos para que estén presentes en la visita y podrá formular las observaciones que estime pertinentes las cuales deberán quedar asentadas en el acta respectiva, pudiendo ofrecer la documentación que estime pertinente para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas en la visita.

Por otro lado el acta que habrá de levantarse iniciará por el lugar, fecha y hora en la que se esta levantando, seguida del nombre del verificador que la realice, estableciéndose los datos concernientes al documento con que se acredita este y referir los datos que identifiquen la orden de visita de verificación.

En relación al verificado se habrán de señalar su nombre, denominación o razón social, así como los datos de la persona que atiende la visita de verificación, el domicilio donde se encuentra el verificado, e incluso su teléfono, estableciéndose que se entrega a este la copia de la orden de visita y desde luego la carta de derechos y obligaciones con que cuenta, esto a efecto de que el verificado pueda hacer valer en el momento de la realización de la visita cualquier derecho de los que se encuentren en ese documento consignados, de igual manera se requerirá de la asistencia de dos testigos con el objeto de dar mayor certeza y credibilidad de los hechos contenidos en el acta, sin embargo y en atención al hecho de que el patrón pudiera negarse a ello el verificador anotará esta circunstancia con el objeto de darle plena validez a la diligencia, pues de lo contrario estaría en manos del particular la validez del acta de la visita de verificación.

La parte medular del acta de la visita de verificación se lleva a cabo respecto de los hechos, omisiones o irregularidades que detecte el verificador, cabe señalar que estas deberán ser en relación con la orden de visita de verificación, pues el verificador no puede de modo propio realizar una verificación si no esta expresamente en la orden de visita, pues ello atentaría contra el principio de legalidad establecida por nuestra Constitución.

Cabe señalar que el verificado podrá argumentar lo que a su interés convenga, debiéndose asentar en el acta respectiva, podrá ofrecer y exhibir los documentos que estime convenientes para desvirtuar las supuestas violaciones, de lo cual deberá quedar constancia en el acta respectiva. Y así también se hará saber y constar en el acta de visita de verificación el término con que cuenta el visitado para alegar lo que a su derecho convenga y ante que autoridad.

El acta se cerrará señalando la fecha, hora, nombre y firma al calce de los que en ella intervinieron y de los que quisieron firmar, y para el caso de negarse a firmar se asentara la razón respectiva.

5.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA SANCIÓN.

Después de realizada la verificación administrativa, el verificador deberá de dar parte ante su superior, a efecto de que si existen violaciones resultantes de la visita de verificaciones proceda a instaurar el procedimiento administrativo respectivo, para lo cual habrá de citarse al visitado haciéndole saber dentro de los cinco días posteriores, la conclusión de la visita de verificación, y en caso de no estar de acuerdo con dicha calificación tendrá que acudir ante la autoridad administrativa a efecto de alegar lo que a su interés convenga.

Conforme a nuestra Constitución el ciudadano tiene el derecho de la garantía de audiencia y legalidad, y ante ello es evidente que puede comparecer ante la autoridad a deducir lo que a su interés convenga, sin embargo el Reglamento de Verificación para el Distrito Federal establece los requisitos que deberá de cubrir en su comparecencia el verificado, así el artículo 42 de manera textual señala:

Artículo 42.- "El escrito a que se refiere el artículo anterior, deberá contener, los datos siguientes:

I.- Autoridad a la que se dirige;

II.- Nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones;

III.- Fecha en que se realizó la visita;

IV.- Numero de expediente que corresponda a la orden de visita de verificación;

V.- Descripción de los hechos o irregularidades relacionados con la visita de verificación;

VI.- Medidas de seguridad que se impugnan en su caso;

VII.- Argumentos de derecho que haga valer, y

VIII.- Pruebas que ofrezca, acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo.

Cabe destacar, que el compareciente deberá anexar las pruebas que no hubiese relacionado o señalado en la visita de verificación, no debe olvidarse que en la visita de verificación exhibirá los documentos que estime pertinentes y anexará una copia simple, de lo cual desde luego da fe el verificador y, por lo mismo no se hace indispensable que se exhiban estos documentos, sin embargo, si ofreciera otros documentos como elementos de prueba, será indispensable que estos se acompañen en original o bien se señale con toda claridad y precisión a la autoridad que los tenga en su poder, dejando previamente el requerimiento hecho por su parte ante esa diversa autoridad a efecto de que la autoridad verificadora hoy sancionadora, pueda solicitarlos.

Una vez que ha comparecido el verificado y ofrecido sus pruebas, la autoridad tendrá tres días para acordar sobre la admisión de las pruebas ofrecidas señalando fechas para su desahogo, la cual podrá diferirse si no se desahogasen las pruebas, como pudiera ser el caso de que no se hubiesen remitido las copias de los documentos solicitados a una diversa autoridad.

Es de hacer mención, que el Reglamento de Verificación Administrativa no señala que pruebas pueden ser ofrecidas por las partes, ni tampoco limita a estas por lo que consideramos puede ser ofrecido cualquier medio de prueba en el procedimiento administrativo para la calificación del acto administrativo, sin embargo y de lo señalado por el propio artículo 42 se establece la existencia de la prueba documental, la cual constituye el instrumento que contiene en forma escrita, la voluntad de alguna de las partes hechos o aspectos que son manifestados en forma escrita, al respecto José Ovalle Fabela señala:

"Por documento se entiende toda representación objetiva de un pensamiento, lo que puede ser material o literal.

Para que un objeto pueda ser considerado como documento, se suele estimar que, además de tener esta aptitud de representación, debe poseer la cualidad de ser un bien inmueble, de modo que pueda ser llevado al local del Juzgado. De acuerdo con estas ideas, se puede definir al documento como todo objeto mueble apto para representar un hecho.

Con base en esta definición, se puede distinguir, pues, entre documento materiales, cuando la representación no se hace a través de la escritura, como sucede con las fotografías, los registros dactiloscópicos, etcétera y documentos literales, que cumplen su función representativa a través de la escritura."³³

Consecuentemente los documentos se han dividido en públicos y privados dándose por exclusión de los primeros los segundos, así el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal al referirse a ellos señala:

"Artículo 327. Son documentos públicos:

I. Las escrituras públicas, pólizas y actas otorgadas ante Notario o Corredor Público y los testimonios y copias certificadas de dichos documentos;

II. Los documentos auténticos expedidos por funcionarios que desempeñen cargo público en lo que se refiera al ejercicio de sus funciones;

³³ Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal Civil", Editorial Harla, 2ª. Edición, 1995, p. 128.

III. Los documentos auténticos, libros de actas, estatutos, registros y catastros que se hallen en los archivos públicos, o los dependientes del Gobierno Federal, de los Estados, de los Ayuntamientos o del Distrito Federal;

IV. Las certificaciones de las actas del estado civil expedidas por los Jueces del Registro Civil, respecto a constancias existentes en los libros correspondientes;

V. Las certificaciones de constancias existentes en los archivos públicos expedidas por funcionarios a quienes compete;

VI. Las certificaciones de constancias existentes en los archivos parroquiales y que se refieran a actos pasados antes del establecimiento del Registro Civil, siempre que fueren cotejadas por notario público o quien haga sus veces con arreglo a derecho;

VII. Las ordenanzas, estatutos, reglamentos y actas de sociedades o asociados, universidades, siempre que estuvieren aprobados por el Gobierno Federal o de los Estados, y las copias certificadas que de ellos se expidieren;

VIII. Las actuaciones judiciales de toda especie;

IX. Las certificaciones que expidieren las bolsas mercantiles o mineras autorizadas por la ley y las expedidas por corredores titulados con arreglo al Código de Comercio;

X. Los demás a los que se les reconozca ese carácter por la ley.”

Por exclusión de lo señalado en el artículo preinserto, todos los demás documentos serán documentos privados.

A efecto de dar una mayor claridad a lo antes expuesto, considero oportuno citar, por identidad de razones la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la vos dice:

“DOCUMENTOS PRIVADOS, AUN RATIFICADOS, CONSERVAN SU PROPIA NATURALEZA, SIN QUE TAL HECHO LES IMPRIMA LA CALIDAD DE PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Los documentos públicos son definidos por el artículo 316 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de

México como aquellos instrumentos cuya formación está encomendada por la Ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario revestido de fe pública y que los expide en el ejercicio de sus funciones, demostrándose tal calidad por la existencia regular en ellos de un sello y firma o de otros signos exteriores que su caso prevén las leyes. Ahora bien, cuando para acreditar el primer elemento de la acción reivindicatoria se ofrecen como pruebas contratos privados de compraventa y éstos son ratificados ante un fedatario público, pero resulta que éste no fue quien los elaboró, para que así revistieren las características y solemnidades que para el caso prevén las leyes; entonces, es evidente que dichos convenios, aun ratificados notarialmente, no pierden su naturaleza de privados para convertirse en públicos, y, ante ello, sólo obligan a las partes que los suscribieron.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 21/98. Alma Delia Flores del Oso y otra. 29 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: E. Laura Rojas Vargas. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 779, tesis XX.1º.157 C, de rubro: "CONTRATO PRIVADO RATIFICADO ANTE NOTARIO POR SUS OTORGANTES, VALOR DE".

El Reglamento de Verificación Administrativo no señala más nada respecto de los diversos medios de prueba que puede hacer valer el particular, pero tampoco los limita y por lo mismo consideramos podrá ofrecerse cualquier tipo de prueba siempre que esta resulte idónea.

Ofrecidas las pruebas y en su caso desahogadas estas se procederá a formular los alegatos, los cuales podrán ser en forma verbal o por escrito y necesariamente habrán de darse al término de la audiencia de desahogo de pruebas, con lo cual se tendrá por cerrado el procedimiento y se pasará al dictamen a efecto de resolver lo conducente, así el artículo 46 del Reglamento de Verificación Administrativa dispone:

"Artículo 46. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia, la autoridad competente emitirá resolución fundada motivada, en la cual calificara el acta y fijara las responsabilidades que correspondan; imponiendo, en su caso, las sanciones y medidas de seguridad que procedan en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

La resolución se notificara personalmente al visitado, dentro de los diez días hábiles siguientes su emisión.

Y por su parte el artículo 47, del mismo ordenamiento, señala que "Transcurridos el plazo a que se refiere el artículo 41, del presente reglamento sin que el visitado haya presentado escrito de observaciones, la autoridad competente procederá a dictar resolución dentro e los diez días hábiles siguientes, conforme al artículo anterior".

Es evidente que de no emitir la resolución la autoridad jurisdiccional en el término de diez días hábiles y notificada dentro de los diez días siguientes, se presumirá que no existieron irregularidades para ser sancionadas, esta situación es conocida como el silencio administrativo es decir, que ante la pasividad de la autoridad se presume que no existe violación alguna, Rafael Martínez Morales nos comenta al respecto:

“El silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración.”³⁴

³⁴ Martínez Morales, Rafael I., Op. Cit., p. 229.

6.- DEFENSA DE LOS PARTICULARES CONTRA EL ACTO DE AUTORIDAD.

Ante la resolución emitida por la autoridad verificadora en la que se sanciona al particular, este podrá optar por interponer el recurso de inconformidad, acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a promover el juicio de nulidad, o bien promover el Juicio de Amparo.

Ahora bien debemos de entender como recurso administrativo, los medios de defensa que tienen los particular para impugnar las resoluciones administrativas del Gobierno del Distrito Federal, al respecto el autor Raúl Rodríguez Lobato señala:

"Todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."³⁵

³⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial Harla, 2ª. Edición, México, 1997, p. 249.

6.1.-EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

El fundamento jurídico del recurso de inconformidad se haya establecido en el artículo 48 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el cual dispone.

"Artículo 48. En la resolución que ponga fin al procedimiento de verificación, la autoridad informara al visitado, que tiene el derecho de interponer a su elección el recurso de inconformidad conforme al capítulo único del título cuarto de la Ley, o intentar el juicio de nulidad.

Ahora bien, conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el recurso deberá interponerse en el término de 15 días hábiles posteriores a que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre, este deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emite la resolución, que desde luego será el Delegado o en su caso el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien será el encargado de resolver el recurso planteado, cabe señalar que el recurso deberá contener los requisitos establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal que dispone:

"Artículo 111.- En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos.

III. Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta.

IV. Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre.

V. La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre.

VI. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre, y

VII. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen."

El recurso administrativo interpuesto deberá ser acompañado por la documentación que acredite la personalidad del afectado, la existencia de la resolución impugnada, así como la fecha en que se notificó esta, y desde luego las pruebas que se ofrezcan, tratándose de las documentales deberán ser exhibidas estas salvo el caso que obren ya en el expediente en el que se determinó la resolución impugnada.

El recurrente podrá solicitar en el recurso de inconformidad en comento, la suspensión del acto administrativo reclamado, sin embargo para ello habrá de garantizarse la suspensión y sólo podrá negarse esta cuando exista un perjuicio al interés social y al orden público.

El recurso de inconformidad por ser un procedimiento diverso al procedimiento administrativo, tendrá también su etapa probatoria y resolutive y en contra de esta se podrá interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o bien el amparo indirecto ante los Tribunales de Distrito en materia administrativa.

6.2.-EL JUICIO DE NULIDAD.

El juicio de nulidad se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual puede Juzgar y sentenciar, de manera autónoma sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública del Distrito Federal, cuya facultad no se limita a declarar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, sino también a declarar la nulidad o modificación del acto reclamado.

A diferencia del recurso de inconformidad, el juicio de nulidad es mas formalista y complicado que aquel; y mientras que en el recurso de inconformidad intervienen dos partes que son el administrado o recurrente, y el órgano de la administración pública que conoce y resuelve el recurso administrativo que nos ocupa. En el juicio de nulidad intervienen tres personas que son: el demandante, la parte demandada y el órgano jurisdiccional que conoce y resuelve el asunto.

En esta tesitura cabe citar lo referido por el artículo 14 Constitucional, párrafo segundo el cual a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sin no mediante juicio seguido ante los Tribunales

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho"

Si bien es cierto que dicha norma Constitucional se encuentra enfocada a la materia penal, también lo es que se ha hecho extensiva al rubro administrativo, para efecto de que todas las autoridades de la administración pública, respeten la garantía de previa audiencia en favor del gobernado, cuidando básicamente las formalidades que rigen a todos los procedimientos del actos que emiten, a fin de no dejar en estado de indefensión a los particulares, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, sobre todo cuando el poder público hace uso de su potestad sancionadora, da tal suerte que el recurso administrativo del juicio de nulidad, encarna la esencia de la garantía constitucional del derecho de audiencia que nos ocupa.

De igual forma resulta oportuno mencionar que el artículo 16 párrafo primero de la Constitución, representa otra base de los recursos administrativos al decir que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sin no en virtud de mandamiento escrito de la Autoridad Competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"

De la lectura del precepto supra transcrito se desprende que el mismo contiene la matriz del principio de legalidad, esto es, que todas las autoridades del Estado deben ajustar sus actos a las Leyes y Reglamentos que los rigen, respetando y siguiendo todas las formalidades del procedimiento administrativo, a fin de que el ejercicio de sus funciones administrativas sea valido y eficaz. De tal suerte que cuando los actos administrativos no se ajustan a las normas jurídicas que los estatuyen, son procedentes las medidas de defensa que ha creado el legislador para los gobernados; como es el caso del juicio de nulidad, el cual tiene como finalidad al intentarse exigir el respeto a la garantía de legalidad, y en ese sentido se deberá declarar que todo acto viciado se modifique, se deje sin efecto o nulifique, a efecto de restablecer el estado de derecho, que rige las relaciones entre gobernados y gobernantes, de igual forma al tramitarse y resolverse dicha impugnación, se deben cuidar las formalidades esenciales del procedimiento, para no dejar en estado de indefensión al particular.

En esta tesitura debemos de concluir que el juicio de nulidad tiene como propósito resolver violaciones a las normas procedimentales contenidas en las Leyes Administrativas expedidas por el Gobierno del

Distrito Federal, encontrándose el génesis jurídico de esta institución en el artículo 108 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual dispone que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por su parte el Artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que "La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6° y 7° de esta ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo".

En este sentido la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 81 establece que serán causas de nulidad de los actos impugnados las siguientes:

- 1.- Incompetencia de la Autoridad;

2.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales.- y

3.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y

4.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Por otra parte la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala en sus artículos 6º y 7º, los elementos y requisitos de validez del acto administrativo. Así el ordenamiento jurídico en comento en su artículo 6º señala que se consideran validos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I.- Que sean emitidos por Autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto.

II- Que sea expedido sin que en la manifestación de la voluntad de la Autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia.

III.- Que su objeto sea posible de hecho y este previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias en tiempo y lugar.

IV.- Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto.

V.- Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI.- El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente.

VII.- En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley.

VIII.- Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todo los puntos propuestos por los interesados o previstos en las normas.

El artículo 7º de la misma ley establece que son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

I.- Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la Oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

II.- En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;

III.- Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV.- Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona

Ahora bien el artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala que serán partes en el procedimiento administrativo:

I.- El actor.

II.- El demandado.- tendrán ese carácter:

A).-El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del ramo, los Directores Generales, así como las Autoridades Administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;

B).- Los Delegados, Subdelegados y en General las Autoridades de la Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;

C).- Las Autoridades Administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen

D).- El Gerente General de la caja de previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

E).- La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida a la Autoridad administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta Ley.

F).- Las Autoridades de la Administración Pública Centralizada, desconcentrada y descentralizada del Distrito Federal.

III.-El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En este sentido considero oportuno comentar que el mismo dispositivo legal en su artículo 34 prevé que solo podrá intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Concepto que ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia que a la letra dice:

INTERES LEGITIMO, CONCEPTO DE, EN TERMINOS DEL ARTICULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.- El artículo 34 de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que solo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe de entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y

protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista mas estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legitimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero si otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legitimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación factica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que este no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero si a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés esta legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legitimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho

administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida esta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir el interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el

ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

DECIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 7413/2001. Roberto Díaz Sesma. 30 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velásquez. Secretario: Everardo Maya Srias.

De igual manera la demanda de nulidad de los particulares, deberá contener los siguientes requisitos de forma:

I.- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II.- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan.

III.- La autoridad o autoridades o partes demandadas;

IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere.

V.- La pretensión que se deduce.

VI.- La fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan.

VII.- La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho.

VIII.- La firma del actor; si este no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital y,

IX.- Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

Resulta oportuno hacer mención que en la misma demanda se podrá hacer el pedimento de la suspensión provisional de los actos que se impugnan, para efecto de que no se ejecute la resolución o los actos combatidos, siempre y cuando el demandante acredite los siguientes extremos:

1.- Que con la ejecución de la resolución impugnada, se le impida el ejercicio de la única actividad de subsistencia del demandado, o bien el acceso a su domicilio particular.

2.- Y que con el otorgamiento de la suspensión provisional no se sigue perjuicio del interés social.

3.- Que con el otorgamiento de la suspensión provisional no se contravengan disposiciones de orden público, o se dejare sin materia el juicio.

La referida Ley establece, que tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión, garantizando su equivalente ante la Tesorería del Distrito Federal, en cualquiera de las formas que establece el artículo 60 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De manera sucinta considero que estos son, en mi humilde opinión, los aspectos más elementales en el juicio de nulidad en análisis.

6.3.- EL JUICIO DE AMPARO.

Se trata de un medio de defensa extraordinario del particular; que se ubica como la tercera instancia dentro del agotamiento obligatorio de los medios de defensa. Es un juicio tramitado ante un Organismo Jurisdiccional Federal, en el que se pueden alegar tanto violaciones o cuestiones de legalidad como de inconstitucionalidad de actos, leyes reglamentos, convenios o tratados internacionales.

Se trata de un medio de control Constitucional por el cual un Organo Jurisdiccional Federal y de acuerdo a un procedimiento, resolverá una controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad administrativa que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad Federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad Federal.

Se dice que es un medio de control Constitucional porque busca que toda violación a los derechos contenidos en la Constitución en favor del individuo, le sean respetados por las autoridades, y al resolverse el juicio, si la resolución que se dicte, estima

que dichas autoridades le han violado al individuo esos derechos, la autoridad Federal obligue al órgano administrativo a restituirle al individuo en el uso y goce de la garantía violada.

En el juicio de amparo intervienen tres o mas personas conocidas como: quejoso, autoridad responsable, organismo jurisdiccional, terceros perjudicados, si los hay, y el Ministerio Publico Federal.

En este sentido la Ley de Amparo en su articulo 5º, establece que serán partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado.

II.- La autoridad o autoridades responsables.

III.- El tercero o terceros perjudicados; que en el juicio de amparo serán: La contra parte del agraviado; el ofendido que tenga derecho a la reparación (o resarcimiento)- del daño, y la persona que haya gestionado en su favor el acto contra el que se pide en el amparo.

En este mismo orden de ideas resulta importante señalar que de acuerdo con el artículo 116 y 166 de la Ley de Amparo, la demanda de garantías, que deberá de interponerse dentro de los quince días contados desde el día siguiente en que haya surtido efectos la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, o bien al día (o fecha) siguiente en que haya tenido conocimiento de ellos o su ejecución, o bien al que se hubiese sustentado sabedor de los mismos deberá reunir los siguientes requisitos:

a).- DEBERÁ FORMULARSE POR ESCRITO. No obstante ello también el artículo 117 de la Ley Reglamentaria contempla que la demanda también puede formularse por comparecencia en casos que importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

b).- EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL QUEJOSO Y DE QUIEN PROMUEVA EN SU NOMBRE: Al respecto debe aclararse que quejoso es toda persona física o moral de derecho privado, o moral oficial, que sufre una afectación por la Ley o acto violatorio de sus derechos fundamentales por parte de una Autoridad.

Conforme al artículo 4° de la Ley el juicio de Amparo no solamente puede promoverse por el directamente agraviado, si no también a través de su representante, existiendo al respecto la representación convencional que se dan cuando media una declaración de voluntad que faculta a otro para actuar a nombre y cuenta propia y la representación legal, como ya lo indica su nombre surge directamente de la Ley.

Así también en el juicio de amparo que nos ocupa, cuando la demanda se interponga por dos o más personas, deberán designar un representante común que elegirán entre ellas mismas

c).- NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO PERJUDICADO: La existencia o no existencia del tercero perjudicado no es esencial para la fijación de la litis,. Según lo demuestra la praxis, en los juicios de amparo en donde no existe tercero perjudicado.

d): LA AUTORIDAD O AUTORIDADES RESPONSABLES. En este renglón el quejoso deberá señalar a los Titulares de los órganos de estado a los que la Ley encomienda su promulgación, cuando se trate de amparos contra Leyes.

Resulta fundamental designar a la Autoridad responsable, por que la demanda de amparo se hace precisamente respecto de sus actos. Ahora bien respecto de las Autoridades responsables, la Ley de Amparo nos dice, en su artículo 11, que estas pueden ser ordenadoras y ejecutoras.

e).- NECESIDAD DE EXPRESAR LA LEY O ACTO QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME: La protesta de decir verdad respecto de los hechos o abstenciones que le consten al promovente: Los cuales constituyen los antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación.

Respecto de la Ley o acto que de cada Autoridad se reclame, esa exigencia significa que el agraviado debe indicar en su demanda, lo más claramente que pueda qué Ley o que acto reclama a las distintas Autoridades responsables que señale.

f).- LA EXPRESIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE CON LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE EL QUEJOSO ESTIME VIOLADAS: así como el concepto o conceptos de las violaciones: Este requisito es necesario en las demandas, por que esta

debe ser fundada, lo que se logra indicando que preceptos se violan de la Ley Suprema, pero si se advierte por el Juez de Amparo, que los preceptos Constitucionales se citaron erróneamente, puede corregirlos, de acuerdo a la facultad que le otorga el artículo 79 de la Ley.

g).- LA FIRMA DEL QUEJOSO O DE QUIEN PROMUEVE EN SU NOMBRE: Este requisito aunque no se encuentra establecido en el artículo 116 de Amparo, si resulta ser necesario, ya que el juicio constitucional se rige por el principio de instancia de parte agraviada, y por otra parte un escrito de demanda presentado sin firma, equivale a un anónimo que no obliga al órgano jurisdiccional a realizar ningún acto procesal tendiente a darle curso legal.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido su criterio en la Tesis de Jurisprudencia que a la letra dice:

DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO.- Si el juicio de amparo debe seguirse siempre a instancia de parte agraviada, como lo dispone expresamente la fracción 1 del artículo 107 Constitucional, no existiendo la firma en el escrito respectivo, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente; es decir no hay instancia de

parte, consecuentemente los actos que se contienen en el no afectan los intereses jurídicos del que aparece como promovente, lo que genera el sobreseimiento del juicio.

Jurisprudencia número 606 del Apéndice de 1988. Tomo Salas. Página 1402

h) SOLICITUD DE SUSPENSION PROVISIONAL.

Aunque este requisito no se encuentra contenido en el artículo 116 de la Ley de Amparo, si se encuentra contemplado y regulado por los artículos 122 y 124 de la Ley en comento, los cuales establecen que la solicitud de la suspensión provisional de los actos reclamados, procederá siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

1.- Que lo solicite el agraviado;

2.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

3.-. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

A lo anterior se debe agregar que el juicio de amparo se divide en dos categorías que son; el amparo directo y el amparo indirecto.

Por lo que respecta al amparo indirecto, que es el que interesa para efectos del presente trabajo, este se deberá hacer valer ante los juzgados de Distrito y contra actos de cualquier clase de autoridad. Ahora bien, el mismo se divide a su vez, en dos cuadernos que son; el principal, en el cual se resolverá sobre el juicio respectivo, y el incidental, que resuelve lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, mismo que será resuelto en sentencia autónoma e independiente del principal. Aclarando que el incidente de suspensión del acto reclamado, no sigue la suerte del principal.

En este sentido cabe agregar que ambas sentencias, la incidental y la definitiva, admiten los recursos de revisión, queja, y reclamación, como lo prevé el artículo 82 de la Ley de Amparo, y que tales recursos se promueven ante el Tribunal Colegiado de Circuito o bien ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por lo que también se le conoce a este amparo indirecto como amparo biinstancial.

Ahora bien, la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías tiene su génesis en los artículos 103, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se desprenden los principios que rigen al mismo, y que de una manera sencilla nos permitimos mencionar a continuación:

1.- PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES: Respecto de este principio que rige al juicio de amparo el artículo 49 Constitucional nos dice que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

2.- PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL: A este respecto el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren

por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Por tanto, para efectos del juicio de amparo ha de darse relevancia permanente al principio de supremacía de la Constitución.

3.- PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE: En el derecho vigente mexicano, la fracción I, del artículo 107 de Nuestra Carta Magna, y el artículo 4º de la Ley de Amparo, consagran el principio de instancia de parte.

Este principio establece que el Poder Judicial de la Federación, no puede actuar de oficio, sin petición anterior, en el juicio de amparo. Se requiere que se ejercite, por el interesado o por quien legalmente represente a este, la acción de amparo.

4.- PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO: Este principio se encuentra contemplado en el artículo 107 Constitucional y en la Ley de Amparo en el artículo 4º Constitucional.

Los referidos preceptos legales exigen que el juicio de amparo se siga siempre a instancia de parte agraviada. Debiendo aclararse que la palabra agravio se refiere a que el amparo ha de promoverlo quien ha recibido un agravio o perjuicio, ya que en caso contrario el amparo es improcedente según se deriva de las fracciones V y VI del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Ahora bien que el agravio sea personal significa que la persona que instaura la demanda de amparo ha de ser la que tiene el carácter de titular de los derechos presuntivamente afectados por el acto o ley de autoridad Estatal.

5.- PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD: Establece que el quejoso antes de interponer el juicio amparo, ha de agotar el juicio, recurso o medio de defensa legal, mediante el cual pueda impugnarse el acto de autoridad estatal que se pretende reclamar en amparo. Ahora bien este principio se encuentra previsto en las fracciones III, y IV del artículo 107 de la Constitución, así como en las fracciones XIII, XIV Y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

6.- PRINCIPIO DE TRAMITACION JURISDICCIONAL.- Significa que el amparo se desenvuelve en un procedimiento contencioso en el que un órgano jurisdiccional dirime la controversia, es decir que se desarrolla en forma de juicio, y se tramita ante un órgano judicial.

Este principio se encuentra contemplado en el artículo 107 Constitucional en sus distintas fracciones, así como en la Ley de Amparo en sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 10º, 12º, 13º, 14º, 15º y del 16 al 20, que corroboran que este ordenamiento Constitucional le da al amparo el carácter de juicio, de manera expresa.

7.- PRINCIPIO DE PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL AMPARO.- El en juicio de garantías no debe perderse de vista que los principios en los que se basa esta institución están marcados por el artículo 103 Constitucional, y confirmados por el artículo 1º de la Ley de Amparo. Ello significa que en amparo no procede contra cualquier violación constitucional ni contra cualquier violación legal, ya que el amparo esta concebido para combatir las Leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales, las leyes o actos de la autoridad Federal que violen las garantías individuales, las leyes o actos de la autoridad Federal que restrinjan la

soberanía de los Estados y las Leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

En síntesis podemos decir que el juicio de amparo tutela directamente las garantías individuales y los derechos individuales derivados del sistema de distribución competencial establecido entre Federación y Estados de la República indirectamente a través de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que establecen la garantía individual de legalidad, tutelándose el resto de los preceptos de la Constitución y todo el orden jurídico legal secundario

8.- PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO Y SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.- Este principio se encuentra consagrado Constitucionalmente en la fracción II del artículo 107 Constitucional, párrafos segundo, tercero y cuarto; tal consagración no es expresa pero se deduce de estos párrafos ya que ellos fijan los casos de excepción en que opera la suplencia de la queja deficiente. A través de este principio se limita al juzgador a fallar dentro de los límites propuestos por las partes contendientes en el juicio respectivo; es decir que el juzgador limitará su función jurisdiccional a resolver sobre los actos reclamados, señalados en la demanda de

amparo y no sobre otros, y de igual manera se limitara a resolver sobre los conceptos de violación planteado. No se hará consideraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad que el quejoso no haya planteado

Por otra parte la suplencia de la queja eficiente, que es la excepción a la regla de estricto derecho, es aquella por virtud de la cual se faculta al juzgador para otorgar la protección de la justicia federal a un quejoso, cuya demanda, en primera instancia, o cuyos agravios, en segunda instancia, tienen omisiones, errores o imperfecciones.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9.- PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIA DE AMPARO.- Se encuentra plasmado en el artículo 107, fracción II de la Constitución Política que expresamente señala: La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a amparos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Resulta inoperante mencionar que en la tramitación del juicio de amparo, se puede decretar el sobreseimiento, el cual es una institución jurídica, que obliga a los Tribunales Federales, en virtud de una crisis procedimental surgida antes o después de iniciado el procedimiento, a extinguirlo, y por tanto, también su jurisdicción, sin continuar la tramitación del juicio, ni dictar sentencia con respecto al fondo de la cuestión planteada.

Así entonces para que pueda abrirse el juicio de garantías son indispensables estos elementos: un acto violatorio de garantías individuales, proveniente de una autoridad; y una persona agraviada en sus garantías por ese acto. Ahora bien, resulta evidente que en caso de faltar cualquiera de estos elementos, no deberá abrirse el juicio de amparo.

Desde otra perspectiva por sobreseimiento se debe entender como la suspensión, cesación o terminación del juicio, en el estado en que se encuentre, sin entrar al estudio del fondo de la cuestión controvertida.

En este sentido el artículo 74, de la Ley de Amparo establece que procede el sobreseimiento en los siguientes casos:

I.- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda

II.- Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamado sólo afecta su persona.

III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior.

IV.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta ley.

V.- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.

VI.- En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado de juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

Al respecto cabe agregar que en los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el Tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia, no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

CAPITULO QUINTO
PERSPECTIVAS DEL NUEVO REGLAMENTO DE
VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO
FEDERAL

1.- ANÁLISIS DE LAS VISITAS DE
VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVAS FRENTE AL
REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES PARA EL DISTRITO
FEDERAL.

Ante la creación de La Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, publicada el 19 de diciembre de 1995, así como el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal se creó la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, lo cual desde luego resulta mas acorde a los referidos documentos por eso creímos conveniente el avocarnos al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en relación a las prácticas de visitas de verificación, por esa razón es que a continuación estableceremos las semejanzas y diferencias entre los ordenamientos señalados.

Conforme al Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles se estableció que las Delegaciones Políticas serían las encargadas de la vigilancia y verificación respecto de los establecimientos mercantiles los cuales se sujetaban a lo establecido por el artículo 137 que dispuso:

"Artículo 137.- Las inspecciones se sujetarán a las siguientes bases:

I.- El inspector deberá contar con orden por escrito que contendrá la fecha, ubicación del establecimiento mercantil o espectáculo público por inspeccionar, así como su nombre, razón social o denominación; objeto y aspectos de la visita; el fundamento legal y la motivación de la misma; el nombre y la firma de la autoridad que expida la orden y el nombre del inspector;

II.- El inspector deberá identificarse ante el titular de la licencia o permiso correspondiente, propietario, administrador del establecimiento, o su representante, o encargado del establecimiento en su caso, con la credencial vigente que para tal efecto expida la Delegación, y entregar copia legible de la orden de inspección;

III.- Los inspectores practicarán la visita dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de la orden;

IV.- Al inicio de la visita de inspección el inspector, deberá requerir al visitado, para que designe a dos personas que funjan como testigos en el desarrollo de la diligencia, advirtiéndole que en caso de no hacerlo, éstos serán propuestos y nombrados por el propio inspector;

V.- De toda visita se levantará acta circunstanciada por triplicado, en formas numeradas y foliadas en la que se expresará lugar, fecha y nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como las incidencias y el resultado de la misma; el acta deberá ser firmada por el inspector, por la persona con quien se entendió la diligencia, y por los testigos de asistencia propuestos por ésta o nombrados por el inspector en el caso de la fracción anterior. Si alguna de las personas señaladas se niega a firmar, el inspector lo hará constar en el acta, sin que esta circunstancia altere el valor probatorio del documento;

VI.- El inspector comunicará al visitado si existen omisiones en el cumplimiento de cualquier obligación a su cargo ordenada en el Reglamento,

haciendo constar en el acta, que cuenta con cinco días hábiles para presentar por escrito ante la Delegación, su inconformidad y exhibir las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, y

VII.- Uno de los ejemplares legibles del acta quedará en poder de la persona con quien se entendió la diligencia; el original y la copia restante se entregarán a la Delegación."

Resulta oportuno destacar que la diferencia del artículo preinserto con la actual Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal radica propiamente en el hecho de que el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles derogado, habla de inspectores, en tanto que en la actualidad la Ley solo se refiere a verificadores, existiendo las mismas obligaciones.

De igual forma digno de hacer mención lo es el hecho de que ya se contemplaba un procedimiento similar al que actualmente rige para las visitas de verificación y tal vez precisamente por tratarse de su antecesor, sin embargo no menos cierto es que ante la ignorancia o desconocimiento del ordenamiento en comento existían muchas irregularices por parte de los inspectores quienes

se dedicaban a extorsionar inmisericorde mente a los propietarios de establecimientos mercantiles.

En el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal si bien es cierto que ya se contemplaban algunas cuestiones de las que hoy en día operan para la verificación administrativa, lo cierto es que muchas de ellas ni siquiera se tomaban en consideración, así podemos mencionar que las diferencias estriban propiamente en lo siguiente:

En la visita de inspección no se establecía como requisito el número de expediente que correspondiera a la visita de inspección, lo cual dejaba en estado de indefensión al entonces inspeccionado.

Tampoco se establecía que la orden de visita de inspección estuviere fundada y motivada, sin embargo, esto no representó mayor problema en atención de que conforme a nuestra Constitución los actos de autoridad deben estar fundados y motivados, por lo que el adolecer de estos requisitos, aún cuando el Reglamento no lo señalara, traería como consecuencia una violación a lo señalado en la Ley Suprema.

Con motivo del Reglamento de Verificación Administrativa y la Ley de Procedimiento Administrativo el verificador tendrá que identificarse de tal forma que quede en el acta su nombre y número de credencial situación que en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles no se daba.

Asimismo debe establecerse con toda claridad el cargo, nombre y firma autógrafa, es decir, de puño y letra de quien ordena la visita de verificación, lo cual desde luego no se daba en el Reglamento hoy abrogado.

Como diversa diferencia encontramos el hecho de que hoy en día se pone a disposición del verificado (antes inspeccionado) un número telefónico para que éste pueda corroborar la legalidad de la orden de visita de verificación, así mismo, se le hace saber ante que autoridad puede dirigirse para formular cualquier queja que se suscite con motivo de la verificación, estableciéndose incluso su domicilio para que éste pueda acudir, cabe señalar que esto en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles no se daba.

Por último, y digno de hacer mención es el hecho de que hoy en día los verificadores deben de entregar a los visitados una hoja donde se establece los derechos y obligaciones con que gozan, a efecto de que no se sorprenda a la persona con quien se practica la verificación, lo cual con anterioridad no se daba.

2.- LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN EN LA ACTUALIDAD.

Con motivo de los profundos cambios que se dieron en la administración pública del Distrito Federal y, desde luego ante el hecho de que hoy en día el Gobierno del Distrito Federal se haya dirigido por un Partido Político diverso y hasta cierto punto inexperto, lo cierto es que las visitas de verificación han sido de alguna maneras suspendidas y estas solo se han realizado en forma esporádica, es decir, que ha sido en realidad poca la labor que han desarrollado los verificadores, de tal forma que consideramos se hace indispensable una participación más activa de éstos.

Como ejemplo claro de lo que hemos señalado podemos establecer lo sucedido en los giros mercantiles como el denominado Lobohombo, en donde fallecieron personas inocentes ante el mal desempeño de los verificadores quienes permitieron el funcionamiento a pesar de las diversas violaciones y anomalías con que contaba ese giro mercantil y como es común después del niño se pretende tapar el pozo, así es como se ha iniciado una campaña contra este tipo de giros mercantiles pero que poco o nada se hace en relación con otros giros diversos, que de igual manera representan un peligro para el bien común.

En la actualidad existen innumerables comercios que trabajan impunemente sin ajustarse a lo señalado en la ley, lo cual genera no solo impunidad sino perjuicios a la sociedad y al propio Estado, así establecimientos tan importantes como lo son aquellos que venden comida al público bien sea elaborada o comida sin preparar como carnicerías y pollerías, estos establecimientos no son visitados ni vigilados por la autoridad al grado que se les ha dejado actuar casi impunemente sin contar con las normas de sanidad más elementales.

Es evidente que las visitas de verificación llevadas a cabo por las Delegaciones son insuficientes para acudir y vigilar a un número cada vez mayor de establecimientos mercantiles por lo que se requiere de una infraestructura mayor para atender esta demanda tan apremiante de la sociedad pues en caso contrario seguirán existiendo situaciones tan lamentables como las de Lobohombo e incluso pueden dar origen a epidemias por enfermedades como las denominadas de las vacas locas e incluso aquellas que afectan al ser humano como son, la triquina, salmonelosis, etcétera.

Consideramos que la normatividad aplicable a las visitas de verificación para el Distrito Federal son en su inmensa mayoría acordes a la realidad social de nuestro País, toda vez que han ido evolucionando en su beneficio, sin embargo, la normatividad por sí sola difícilmente puede lograr algo, por lo que se requiere de una acción directa de la Administración Pública del Distrito Federal a través de sus diversas Delegaciones, a efecto de no permitir ningún tipo de violación a las normas de seguridad y salubridad, en el desempeño y práctica de los establecimientos mercantiles.

Los dueños o propietarios de los establecimientos mercantiles tendrán que hacer conciencia de que su actividad es el comercio y por lo mismo deberán sujetarse a lo que la Ley señale en el ejercicio de éste, pues de lo contrario serán sancionados, es por ello que las visitas de verificación juegan un papel primordial en el desarrollo armónico de la sociedad protegiendo fehacientemente a todos aquellos que la habitamos pues nadie estamos exentos de una relación comercial con los diversos giros mercantiles.

Acorde con lo anterior podemos establecer que las visitas de verificación en la actualidad resultan insuficientes ya que de lo comentado con diversos comerciantes han establecido que desde hace aproximadamente cinco años no han sido molestados, incluso refieren que no existen ya "inspectores" que revisen no solo las condiciones de seguridad e higiene del establecimiento mercantil, sino incluso ni siquiera ya revisan las básculas, situación que consideramos degenera en una insalubridad y en un abuso desmedido de los comerciantes quienes venden kilos de 800 gramos.

En conclusión considero en mi opinión que se hace necesaria una intervención apropiada por parte de la Autoridad para evitar abusos por parte de los dueños de establecimientos mercantiles, y que las visitas de verificación administrativa, que han constituido por mucho tiempo focos de corrupción, que solo han beneficiado a los verificadores corruptos y los seudo comerciantes, deben de ser vigiladas cuidadosamente en su practica.

3.- LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN.

Del procedimiento llevado a cabo en la visita de verificación, podemos establecer que existen diversas circunstancias que afectan el cumplimiento de estas, la primera de ellas consiste en el hecho de que si bien es cierto, que con la orden de visita de verificación se impide que los inspectores puedan extorsionar a los propietarios de giros mercantiles, no menos cierto es que también se hallan impedidos para sancionar alguna otra violación flagrante, lo que redundaría en perjuicio de la propia sociedad, así el verificador solo podrá dar parte a su jefe inmediato de tal circunstancia, lo cual nos parece acertado, sin embargo, ante el hecho del tiempo que lleva el poder ordenar una diversa visita de verificación es lo que no estamos de acuerdo, así el artículo 35 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal establece:

"Artículo 35.- En caso de que el verificador detecte la existencia de circunstancias que impliquen un peligro para la seguridad del establecimiento, la integridad de las personas o de sus bienes, la seguridad pública o la salud general, avisará de inmediato a su superior jerárquico, para que se adopte las medidas de seguridad que sean procedentes.

Atento a lo señalado por el artículo preinserto es evidente que el verificador no puede tomar ninguna decisión pese al hecho de encontrarse ante una violación flagrante y solo se limitará a dar parte a su superior jerárquico, situación con la que no estamos de acuerdo, pues ello puede dar oportunidad al propietario del establecimiento mercantil para que lo subsane antes de ser sancionado, por lo que consideramos debiera de existir una mayor facultad por parte del verificador quien deberá actuar bajo su más estricta responsabilidad.

Diversa problemática que se ha suscitado, lo es el hecho de que no se encuentra establecido con claridad qué medios de prueba, serán aceptados durante la tramitación del recurso de inconformidad, de tal manera que esto se halla supeditado al libre arbitrio de la autoridad administrativa, quien podrá admitir o rechazar las pruebas ofrecidas por el particular, situación que nos parece perjudicial para el buen desarrollo del procedimiento de inconformidad, puesto que coarta el derecho de defensa con que cuentan los particulares.

Así debe establecerse en forma precisa los derechos que tiene el verificado para ofrecer sus pruebas respetándose desde luego el derecho de defensa con que cuenta éste.

Diversa circunstancia que también nos llama la atención lo es el hecho de que existe la presunción legal de que al no comparecer ante la autoridad a deducir lo que su interés convenga se tendrán por ciertos los hechos asentados en el acta respectiva, y consecuentemente se impondrá la sanción que corresponda al establecerse en su artículo 47 del Reglamento de Verificación Administrativa que dispone:

"Artículo 47.- Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 41 del presente reglamento, sin que el visitado haya presentado escrito de observaciones, la autoridad competente procederá a dictar resolución dentro de los diez días hábiles siguientes conforme al artículo anterior.

El precepto legal supra transcrito, se olvida por completo de las argumentaciones y de las pruebas que haya ofrecido el verificado durante la visita de verificación, situación jurídica con la que no estamos de acuerdo, pues es deber de la autoridad el analizar todas

las constancias de autos y valorar las pruebas ofrecidas en el mismo, así como analizar y tomar en consideración lo argumentado por el verificado, habida cuenta que en un sistema de estricto derecho la autoridad administrativa debe de analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que aparezcan en autos, a fin de emitir una resolución ajustada a los principios generales del derecho moderno, y no necesariamente llegar a la conclusión de determinar violaciones y sancionar, sin haber tomado en consideración todos los medios de prueba que aparezcan en el expediente respectivo, pues ello sería una barbarie, que solo sería admisible cuando de las constancias apareciere que el actor no ofreció pruebas, ni existiesen argumentaciones que desvirtuaran el contenido del procedimiento administrativo.

Por último hacemos notar que la burocracia también es una problemática en las visitas de verificación, así la respuesta de la autoridad resulta casi siempre tardía a los diversos problemas y violaciones que tienen que solucionarse en la verificación administrativa, por lo que esta circunstancia retrasa la vigilancia y verificación que se lleva cabo en los diversos establecimientos mercantiles, de tal forma que deben establecerse mecanismos más eficientes a fin de obtener mejores resultados.

4.- CRÍTICA.

Consideramos que el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal ha resultado ser un instrumento de gran importancia en la vida cotidiana de nuestra gran urbe, sin embargo, pese a su acertada técnica jurídica en su contenido, lo cierto es que la administración pública del Distrito Federal, no ha sabido aprovechar sus alcances y, lejos de beneficiarla la ha perjudicado, al no implementar las medidas tendientes a su cumplimiento por lo que consideramos habrá de tomarse en consideración esta circunstancia, a fin de que la normatividad en comento, sea utilizada en beneficio de la sociedad, para lo cual resultaría prudente crear una infraestructura adecuada a la gran demanda de nuestra Ciudad.

Se debe de crear un sistema de verificación administrativa eficiente en nuestro País, a efecto de que se vigile el adecuado funcionamiento del sistema de verificación del Distrito Federal, ya que en la actualidad los diversos tipos de componendas y dádivas han hecho inútil que el ordenamiento legal referido, que ha resultado ser un gran avance en nuestro País, cumpla eficazmente con su cometido.

Debe aprovecharse al máximo la acertada normatividad que se halla plasmada en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, pero no debe caerse en el error del estatismo jurídico, pues deben implementarse día con día nuevos mecanismos que permitan un mejor sistema de verificación administrativa en el Distrito Federal.

En nuestra humilde opinión consideramos debe darse mayor difusión al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, y dejarse el Gobierno de paternalismos inútiles que lejos de beneficiar a la Sociedad la perjudican, así debe culminar la tregua administrativa otorgada a los diversos giros mercantiles, pues si éstos quieren funcionar como tales deben de cumplir con la normatividad que los rige.

La pésima intervención de las autoridades administrativas ha traído como consecuencias incluso la muerte de ciudadanos, situación que ya no debe permitirse, por lo que debe aplicarse con todo rigor de la Ley en general y muy especialmente, lo concerniente al Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, pues de lo contrario comerciantes sin escrúpulos serán nuevamente protagonistas de hechos desastrosos, que incluso pueden causar la muerte de más personas.

Debe de difundirse más la Ley y el Reglamento de Verificación Administrativa con el objeto de hacer del conocimiento del público y en particular de los comerciantes los derechos y obligaciones que tienen al respecto iniciándose de inmediato la verificación en todos los establecimientos mercantiles.

5.- PROPUESTAS.

Después de haber analizado el Procedimiento Administrativo de las Visitas de Verificación y de haber anotado como se dan en la actualidad y la problemática de éstas, es que en el presente apartado hemos querido sugerir algunas propuestas que sin pretender ser la panacea del derecho pudieran ayudar en la realización de las visitas de verificación y en el procedimiento de la aplicación de sanciones, así encontramos las siguientes:

Primeramente consideramos debe crearse una infraestructura mayor para poder realizar las visitas de verificación administrativa a todos los establecimientos mercantiles existentes en el Distrito Federal para lo cual debe dotarse de un mayor presupuesto al Gobierno del Distrito Federal y consecuentemente a las diversas Delegaciones a efecto de que cuenten con el personal necesario y con las condiciones materiales, para desarrollar esta función, es decir, que se requerirá una mayor inversión en este rubro, comprendiendo entre otras cosas una red de cómputo donde se lleve un registro y padrón de los diversos giros mercantiles en cada Delegación, incluso un calendario donde habrá de realizarse las diversas visitas de verificación.

Para optimizar el sistema de verificación se hace indispensable contar con un padrón de los giros mercantiles, en el que se hallen registrados todas aquellas personas que tengan un establecimiento mercantil, con lo cual se podrán realizar más visitas de verificación y, verificar todos los establecimientos mercantiles existentes, razón por la cual en mi humilde opinión deberá de modificarse el artículo 2º, del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal en los siguientes términos:

Artículo 2º.- Con el objeto de optimizar el sistema de Verificación Administrativa, las demarcaciones territoriales pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal, tendrán la obligación de contar con una red de computo, especializada en el registro y padrón de los diversos giros mercantiles, así como el calendario correspondiente que contenga la fecha de verificación, que corresponda a cada uno de los giros mercantiles que se encuentre ubicado dentro de su demarcación.

Por cuanto hace a los verificadores se hace indispensable que éstos reciban una capacitación continua y permanente, de tal forma que éstos se encuentren en las mejores condiciones de capacitación para desarrollar su trabajo, lo cual se verá reflejado en beneficio de la sociedad en general.

También resulta conveniente el hecho de realizar exámenes psicométricos y psicológicos a los verificadores de tal forma que se seleccione a los más aptos y con mejores valores morales, con el objeto de erradicar la corrupción, es decir, que se busquen personas cuyos valores morales, sean una garantía de su buen proceder, pues ello dará una mayor certeza a los gobernados, quienes podrán confiar en el sistema de verificación impuesto por el Estado.

A efecto de contar con verificadores honestos, es indiscutible que se requiere que el servidor público que realiza la verificación administrativa, no reciba un ingreso económico tan bajo que lo orille a aceptar sobornos sino por el contrario que éste sea bien remunerado precisamente para que cuide su trabajo y no se exponga a ser despedido y sancionado, tomando por consiguiente una actitud de seriedad y profesionalismo en el desarrollo de su trabajo y no como un medio para obtener ganancias ilícitas con perjuicio de la sociedad, por lo que en forma modesta se propone que el artículo 19º del Reglamento de Verificación Administrativa sea reformado y quede de la siguiente forma:

Artículo 19.- Los verificadores administrativos deberán de cubrir los siguientes requisitos:

I.- Ser Mexicano de Nacimiento.

II.- Tener edad mínima de veinticinco años.

III.- Ser empleado de base dentro del Gobierno del Distrito Federal, con una antigüedad mínima de cinco años.

IV.- Contar con una carrera Universitaria profesional o trunca de por lo menos sexto semestre.

V.- Haber aprobado los exámenes Psicométricos que al efecto establezcan las autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal.

Diversa propuesta que consideramos prudente lo es el hecho de que las visitas de verificación no se den en forma aleatoria, sino que se establezca un sistema en el sentido de que todos los establecimientos mercantiles sean verificados sin importar su tamaño o importancia, es decir, que se haga eficiente al grado de que la verificación se realice en forma continua y periódica y no se permita a los propietarios de establecimientos mercantiles en violar las leyes en ninguno de sus aspectos.

Otra propuesta que resulta prudente lo sería que el verificador contara con mayores facultades al momento de llevar a cabo la verificación administrativa pues como pudimos apreciar en punto numero tres del presente del capítulo, el verificador sólo podrá dar parte a su jefe inmediato respecto de las violaciones de las que se percate y que no sean materia de la verificación que se encuentra realizando, así al contar con mayores facultades pudiera ordenar provisionalmente y por el término de 48 horas la suspensión de actividades del giro mercantil visitado siempre y cuando se tratase de una violación que pusiere en peligro a la Sociedad, de tal forma que debiera reformarse el artículo 35 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, a efecto de quedar en los siguientes términos:

Artículo 35.- En caso de que la Visita de Verificación el verificador detecte la existencia de omisiones y regularidades o circunstancias que impliquen un peligro para la seguridad del establecimiento de sus clientes o de la sociedad, el verificador deberá dar parte en forma inmediata a su superior, solicitando vía telefónica autorización para llevar a cabo la suspensión provisional por 48 horas, debiendo permanecer en el establecimiento mercantil la orden de suspensión que se emita para tal efecto, procediendo a cerrar la localidad e imponer los sellos respectivos, esto a efecto de que el verificado realice en el término de la suspensión provisional de labores, las acciones tendientes a resolver las omisiones o irregularidades detectadas, pero de ningún se permitirá el funcionamiento en el establecimiento mercantil hasta en tanto no se lleven a cabo las referidas acciones bajo pena de clausura definitiva."

A efecto de otorgar la suspensión provisional de 48 horas a que hemos hecho referencia debe de darse una verificación administrativa sumaria, es decir, que al presentarse la orden de suspensión provisional se llevará a cabo la verificación, dando cuenta de las irregularidades que la originaron, así al comunicarse el verificador vía telefónica con su jefe inmediato, al

solicitar la suspensión provisional se acudirá al domicilio con la orden de verificación administrativa, con lo cual realizada ésta se procederá a la suspensión provisional del establecimiento mercantil, por lo cual consideramos deberá crearse el artículo 35 Bis que pudiera quedar en los siguientes términos:

Artículo 35 Bis.- Cuando el verificador solicite la suspensión provisional respecto de un establecimiento mercantil lo hará bajo su más estricta responsabilidad, la cual será compartida por su jefe inmediato al otorgarse la misma y ordenarse la verificación administrativa, pudiendo incurrir en responsabilidad el verificador si no la solicita e incluso su jefe inmediato si no la otorga.

La autoridad verificadora deberá conceder un término prudente a los dueños de los establecimientos mercantiles para subsanar los errores u omisiones y en caso de no hacerse se procederá a la clausura definitiva del establecimiento mercantil, en idénticas circunstancias se procederá a la clausura definitiva si el establecimiento mercantil incurre en reincidencia.

Por último, sería prudente que el artículo 47 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal se modificara a efecto de establecer que solo cuando el particular no comparezca ante la autoridad administrativa y no haya ofrecido pruebas o alegado en la verificación operará de oficio la presunción de existir las violaciones señaladas en la inspección.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Ante el crecimiento desmedido de la actividad comercial ante nuestro País se hace indispensable que la autoridad con su facultad verificadora realice visitas de inspección a efecto de que el comercio cumpla con la normatividad aplicable a los giros mercantiles en protección de la sociedad en general.

SEGUNDA.- La Ley de Procedimiento para el Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal han resultado un gran avance en la materia, sin embargo, la Administración Pública del Distrito Federal no ha ampliado a fondo esta normatividad, llegando a absurdos de conceder treguas respecto de las visitas de verificación administrativa para que supuestamente en forma voluntaria los comerciantes regularicen su situación, lo cual en la especie no ha acontecido.

TERCERA.- Se hace indispensable dotar de mayores facultades a los verificadores para que éstos puedan cumplir en forma más cabal su cometido, para lo cual sería conveniente reformar el artículo 35 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal a efecto de quedar en los siguientes términos:

"Artículo 35.- En caso de que en la Visita de Verificación, el verificador detecte la existencia de omisiones o irregularidades o circunstancias que impliquen un peligro para la seguridad del establecimiento de sus clientes o de la sociedad, el verificador deberá dar parte en forma inmediata a su superior, solicitando vía telefónica autorización para llevar a cabo la suspensión provisional por 48 horas, debiendo permanecer en el establecimiento mercantil la orden de suspensión que se emita para tal efecto, procediendo a cerrar la localidad y sellar ésta a efecto de que el verificado realice en el término de la suspensión las acciones tendientes a resolver las omisiones o irregularidades detectadas, pero que de ningún modo permitirán función en el establecimiento mercantil hasta en tanto no se lleven a cabo las referidas acciones bajo pena de clausura definitiva."

CUARTA.- A efecto de proceder a una suspensión temporal de 48 horas de un establecimiento mercantil cuando se halla en peligro la negociación sus clientes y la sociedad debe de instaurarse un procedimiento de verificación administrativa para lo cual sería conveniente la creación del artículo 35 Bis en los siguientes términos:

Artículo 35 Bis.- Cuando el verificador solicite la suspensión provisional respecto de un establecimiento mercantil lo hará bajo su más estricta responsabilidad, la cual será compartida por su jefe inmediato al otorgarse la misma y ordenarse la verificación, pudiendo incurrir en responsabilidad el verificador si no la solicita e incluso su jefe inmediato sino la otorga.

QUINTA.- Debe de crearse un padrón de los diversos establecimientos mercantiles existentes en cada Delegación a efecto de que éstos puedan ser sujetos de verificación continua y permanente por parte de los verificadores.

SEXTA.- Debe implementarse exámenes periódicos psicológicos y psicométricos a efecto de que los verificadores sean personas de altos valores morales que no se presten a ningún tipo de soborno o componenda lo cual redundará en beneficio de toda la Sociedad.

SÉPTIMA.- Debe de dotarse de una infraestructura adecuada para cubrir todos los giros mercantiles existentes en las diversas Delegaciones.

OCTAVA.- Debe darse capacitación continua a los verificadores para que puedan desempeñar sus funciones en forma cabal.

NOVENA.- Debe establecerse en forma precisa que pruebas podrá ofrecer el verificado y no dejarlo al arbitrio de la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, S.A., 8ª. EDICIÓN, MEXICO 1988.

BURGOA, IGNACIO, "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES", EDITORIAL PORRÚA, S.A., 21ª. EDICIÓN, MEXICO 1988.

CASTREJÓN GARCÍA, GABINO E., "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO II", EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, 1ª. EDICIÓN, MEXICO 2000.

"DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SANTILLANA", EDITADO POR CHINON, 1ª. EDICIÓN, MEXICO 1998.

FRAGA, GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, S.A., 27ª. EDICIÓN, MEXICO 1988.

GÓMEZ LARA, CIPRIANO, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", EDITADO POR LA U.N.A.M., 7ª. EDICIÓN, MEXICO 1987.

"LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL", DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 19 DE DICIEMBRE DE 1995."

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL HARLA, 1ª. EDICIÓN, MEXICO 1994.

MAYNEZ, EDUARDO, "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL GARCÍA DERECHO", EDITORIAL PORRÚA, 37ª. EDICIÓN, MEXICO 1985.

MORAL PADILLA, LUIS "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO", EDITORIAL McGRAW HILL, 1ª. EDICIÓN, MEXICO 1997.

MOTO SALAZAR, EFRAÍN, "ELEMENTOS DE DERECHO", EDITORIAL PORRÚA, 34ª. EDICIÓN, MEXICO 1988.

OVALLE FAVELA JOSÉ, "DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL HARLA, 2ª. EDICIÓN, MEXICO 1995.

PALLARES, EDUARDO, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL PORRÚA, 19ª. EDICIÓN, MEXICO 1990.

RAMÍREZ VALENZUELA ALEJANDRO,
"INTRODUCCIÓN AL DERECHO MERCANTIL Y FISCAL",
EDITORIAL LIMUSA, 1ª. EDICIÓN, MEXICO 1981.

"REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL" DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 11 DE ABRIL 1997.

"REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACIÓN DE
ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL."
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 31 DE JULIO DE
1989.

RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, "DERECHO
FISCAL", EDITORIAL HARLA, 2ª. EDICIÓN, MEXICO 1997.

LEGISLACION.

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.