

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**IMPRECISIÓN E INSUFICIENCIA EN LA REGULACIÓN DE LAS  
VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CONTEMPLADAS  
EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y  
SU PRÁCTICA POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL  
CONSUMIDOR**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA:

**CARMEN EMELINA SANTILLÁN TARAZONA**

ASESOR: LICENCIADO RAFAEL I. MARTÍNEZ MORALES.

Ciudad Universitaria

2007.



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.

**A DIOS, POR PERMITIRME  
REALIZAR MIS SUEÑOS Y  
METAS**

**A MIS PADRES YA QUE SIN SU ESFUERZO  
Y APOYO NO HUBIERA LOGRADO TERMINAR  
MIS ESTUDIOS PROFESIONALES.**

**A MI HERMANA, QUIERO AGRADECERLE  
TAMBIEN SU APOYO, SUS CONSEJOS Y  
QUE ME HAYA ANIMADO SIEMPRE A  
SUPERARME.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
LE AGRADEZCO EL HABERME OTORGADO UNA DE LAS  
MAYORES RIQUEZAS QUE PUEDE TENER UNA PERSONA:  
EL CONOCIMIENTO Y LA INSTRUCCIÓN PARA PODER SER ÚTIL A LA  
SOCIEDAD Y A MI PATRIA.**

**A LOS PROFESORES DE LA FACULTAD DE DERECHO, AGRADEZCO  
SU TIEMPO, PACIENCIA Y DEDICACIÓN QUE TIENEN CON LOS  
ALUMNOS, EN ESPECIAL A LOS PROFESORES DEL SEMINARIO DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**IMPRECISIÓN E INSUFICIENCIA EN LA REGULACIÓN DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU PRÁCTICA. POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

**INDICE.-**

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCION.</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>A. Teoría del acto administrativo</b>	
1) Supuestos, hechos y actos jurídicos.	1
2) Concepto de acto administrativo	4
3) Características del acto administrativo	9
<b>B. Elementos y requisitos del acto administrativo</b>	
1) Requisitos contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	13
2) Elementos del acto administrativo según la doctrina	16
3) Requisitos constitucionales del acto administrativo	19
<b>C. Efectos del acto administrativo</b>	<b>26</b>
<b>D. Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo</b>	
1) Ejecución del acto administrativo	27
2) Cumplimiento y extinción del acto administrativo	28
3) Irregularidades y nulidad del acto administrativo	31
<b>CAPITULO SEGUNDO LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR</b>	
<b>A. Marco histórico</b>	<b>37</b>
<b>B. La Ley Federal de Protección al Consumidor</b>	<b>40</b>
<b>C. Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor</b>	<b>44</b>
<b>D. Organización</b>	<b>48</b>
<b>E. Facultades</b>	<b>49</b>

1) Generalidades	49
2) La atribución de la Procuraduría para practicar visitas de verificación	53
3) El procedimiento para la práctica de las visitas de verificación	55
4) La aplicación de medidas precautorias durante el procedimiento para practicar visitas de verificación	60
5) La opinión de la Doctrina respecto a la facultad de los organismos descentralizados para realizar acciones de inspección y verificación	67
<b>F. El procedimiento de las visitas de verificación contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo</b>	<b>70</b>
1) Procedimiento de las visitas	71
2) Problemática existente en la regulación de las visitas de verificación Según la doctrina	75
a) Podemos dudar de la constitucionalidad de las visitas domiciliarias que ordena la autoridad administrativa	75
b) No se cumplen los requisitos que se deben satisfacer para la práctica de las visitas	77
c) La visita se realiza con quien se encuentre en el establecimiento, aunque no sea el propietario o su representante legal	77

### **CAPÍTULO TERCERO LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

<b>A. Concepto de derechos humanos</b>	<b>80</b>
<b>B. Concepto de garantías individuales</b>	<b>82</b>
<b>C. La garantías de seguridad jurídica</b>	<b>86</b>
1) La garantía de audiencia	87
2) La garantía de legalidad	91
3) El respeto a las garantías de legalidad y audiencia durante el procedimiento de la visita de verificación administrativa	93

### **CAPÍTULO CUARTO**

<b>LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CONTEMPLADAS EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.</b>	<b>98</b>
<b>A. La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal</b>	<b>99</b>
<b>B. El Reglamento de verificación Administrativa para el Distrito Federal vigente hasta el mes de febrero de 2004</b>	<b>100</b>
<b>C. El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal Vigente</b>	<b>104</b>

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **ANÁLISIS COMPARTATIVO DE LA REGULACION DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS ESTUDIADOS EN LOS CAPÍTULOS ANTERIORES**

Análisis comparativo	110
<b>PROPUESTAS</b>	112
<b>CONCLUSIONES</b>	116
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	121

# INTRODUCCIÓN

En la actualidad nos encontramos frente al incremento del comercio a nivel mundial, por lo que existe una diversidad enorme de productos y proveedores; estos últimos compiten entre sí al ofrecer y vender sus productos al consumidor.

Por ello, los consumidores necesitan ser informados respecto a las características, calidades, precios, ventajas o desventajas de los productos o servicios que adquieren para poder determinar si satisfacen sus expectativas, gustos y necesidades para poder comprarlos. Esto es así debido a que la publicidad que se hace respecto a los productos o servicios induce su consumo sin importar si son o no de buena calidad o tienen un precio accesible. Los medios de comunicación proporcionan información sobre determinados productos o servicios siendo difícil para el consumidor comprobar por sus propios medios la veracidad de dicha información. La gente confía en los informes pero posteriormente se desilusiona porque el producto o servicio ofrece menos ventajas de las que prometía, quedando insatisfecho con su adquisición.

Entonces es necesario el apoyo de organismos que brinden información y educación a la población con el fin de que pueda escoger dentro de una inmensa variedad de productos y servicios ofrecidos en el mercado el que más le convenga. Resulta conveniente, además, que dichas instituciones tengan un control respecto de los proveedores con el fin de vigilar que cumplan sus obligaciones y respeten los derechos de los consumidores en la relación de consumo entre ambas partes.

La regulación de las relaciones entre consumidores y proveedores está contemplada en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo establece que la ley protegerá a los consumidores y propiciará que se organicen con la finalidad de defender sus intereses.

La Procuraduría Federal del Consumidor es el organismo de gobierno encargado de regular las relaciones que surgen entre consumidores y los proveedores de bienes o servicios, así como de vigilar que ambas partes cumplan sus obligaciones y sean respetados sus derechos. La ley que regula dicha relación entre proveedores y consumidores es la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En ésta ley se establecen las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, entre otras; promover y proteger los derechos del consumidor, propiciar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, orientar e informar sobre la calidad y precio de los productos realizando análisis en una variedad de productos con el fin de determinar cuales convienen más al consumidor y satisfacen sus expectativas. También tiene el carácter de conciliador y de árbitro cuando existen controversias o conflictos de intereses entre consumidores y comerciantes y puede verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al consumidor y en

la Ley Federal sobre Metrología y Normalización Esta atribución la realizará mediante la práctica de visitas de verificación a los proveedores, visitas que podrán realizarse en los lugares donde se almacenen, transporten, distribuyan o se vendan productos o en los lugares donde se presten servicios.

Para llevar a cabo dichas visitas se deberá seguir un procedimiento regulado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de procedimiento Administrativo en lo no dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Estos ordenamientos regularán el procedimiento a seguir para las visitas que tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ahora bien, tratándose de la verificación del cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, la Procuraduría Federal del Consumidor actuará conforme al procedimiento que señala la Ley Federal Sobre metrología y Normalización.

Para iniciar la visita, el personal de la Procuraduría se presentará en el lugar objeto de la visita identificándose y requerirá la presencia del propietario o el representante legal del establecimiento. Si están ausentes, el verificador procederá a practicar la visita con el empleado o el encargado, sin dejar citatorio para hacerle saber al propietario que debe esperar al verificador al día siguiente para realizar la visita de verificación. Durante la visita se examinarán los productos, las condiciones en las que se ofrezcan los mismos o se presten los servicios y se revisarán los documentos correspondientes. También se verificarán los precios, las cantidades, calidad y características de dichos bienes y servicios y se requerirá la información necesaria para revisar que se ha dado cumplimiento a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Sin embargo, considero que debe darse a conocer el inicio de la visita al propietario o representante legal del establecimiento para que esté presente en ese momento, ya que es el principal interesado para defender su patrimonio, sus bienes de alguna afectación que le causa el acto de la autoridad, ya que creo que el encargado o el empleado quizá no pueda proporcionarle al personal los documentos o la información adecuada al no tener los conocimientos sobre el negocio por su carácter de empleado y por la misma razón no podrá realizar una defensa eficaz en caso de que surja alguna controversia sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales.

Entonces, el procedimiento para realizar las visitas de verificación al permitir que éstas se realicen con el encargado o empleado si está ausente el propietario o representante legal del establecimiento a visitar, no cumple con una de las finalidades del derecho de la protección de los consumidores que es la de procurar la equidad y la seguridad jurídica de los comerciantes y los consumidores, porque considero que se deja en estado de indefensión al visitado al no enterarse del inicio del procedimiento y no estar presente durante el desarrollo del mismo para poder manifestar lo que le convenga y defenderse si la autoridad considera que no se ha cumplido con alguna de las obligaciones señaladas en la Ley .



La Procuraduría Federal del Consumidor puede aplicar medidas precautorias cuando durante una visita de verificación considere que las actividades de los comerciantes incumplan los ordenamientos correspondientes.

La finalidad de las medidas precautorias es evitar de manera cautelar que se sigan generando conductas que lesionen los derechos e intereses de los consumidores. Dichas medidas pueden ser las siguientes: inmovilización de envases, bienes, productos y transportes; el aseguramiento de bienes o productos que se comercialicen fuera de establecimiento comercial, la colocación de sellos de advertencia y ordenar la suspensión de información o publicidad. Sin embargo, al aplicar dichas medidas pueden resultar lesionados los derechos de los proveedores, si es que no se encuentran presentes en el momento en que se realiza la verificación de su establecimiento. Cualquiera de estas medidas precautorias afecta al visitado pues origina que su situación económica varíe al sustraerle parte de sus bienes. Entonces si está ausente no se le da la oportunidad de defenderse en el momento de la visita, y se afecta su patrimonio antes de que se termine el procedimiento y se dicte una resolución, porque los verificadores van a asentar los acontecimientos en un acta denominada acta circunstanciada y posteriormente la Procuraduría va a resolver con los medios de convicción que posea si hubo o no incumplimiento a la ley.

De esta manera, en aras de proteger los derechos de los consumidores se descuidan los derechos de los proveedores siendo que ambos participan en la relación de consumo.

Por lo anterior considero que tratándose de la verificación en establecimientos comerciales debe requerirse la presencia del propietario o representante legal al momento de iniciar la visita de verificación y si no se encuentra debe dejarse citatorio para que esperen al visitador al día siguiente a hora determinada a fin de que se realice la visita.

El procedimiento a seguir para aplicar las medidas precautorias lo establecerán los criterios y procedimientos que expida el Procurador mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual ni La Ley Federal de Protección al Consumidor ni el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor establecen detalladamente dichos procedimientos. Así, la regulación que hacen resulta insuficiente ya que para conocerlos tendremos que remitirnos a diversos acuerdos dificultando de esta forma el acceso a la justicia porque sería más práctico que la misma Ley Federal de Protección al Consumidor y su Reglamento establecieran en su capítulo sobre las visitas de verificación el procedimiento que llevarán a cabo los visitadores desde el inicio de las mismas hasta la calificación que realice la autoridad y la resolución emitida.

El hecho de que la regulación de esta atribución esté contenida tanto en la legislación como en acuerdos administrativos emitidos por un funcionario no facilita la comprensión del procedimiento para la práctica de las visitas de verificación y que el visitado pueda comprobar que la actividad de la autoridad se apega a derecho.

Además, la facultad del Procurador para emitir acuerdos sobre criterios o procedimientos que seguirán los servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor para aplicar medidas precautorias establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor contraviene entonces a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque el Procurador no puede realizar funciones legislativas aunque los legisladores lo faculten pues la facultad para legislar está reservada al Poder Legislativo el cual está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República . Esto es así porque dichos criterios formalmente no provienen del Congreso de la Unión ni tampoco pueden ser considerados como reglamentos, por lo que resulta difícil encuadrarlos en el orden jurídico señalado en el artículo 133 constitucional que determina la jerarquía de la normas.

Ante tales circunstancias, es por ello que decidí tomar como tema para este trabajo de investigación el referente a la regulación de la práctica de las visitas de verificación administrativa en la Ley Federal de Protección al Consumidor porque considero que esta Ley no es muy precisa en cuanto al procedimiento a seguir y además no se respeta uno de las principales finalidades del derecho de protección a los consumidores que es la de propiciar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre consumidores y comerciantes porque se deja en estado de indefensión al comerciante al practicarse la visita de verificación no obstante que se encuentra ausente en el momento en que el verificador acude al establecimiento donde se realizará la misma.

Asimismo, el procedimiento para la aplicación de medidas precautorias se encuentra contenido en acuerdos emitidos por el Procurador Federal del Consumidor y publicados en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, debido a que con dicho procedimiento se afectan los bienes del comerciante estando ausente, creo que dicho procedimiento deberá ser regulado por la ley de la materia, es decir la Ley Federal de Protección al Consumidor o por el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Debe ser así porque los legisladores son los representantes del pueblo, y las leyes que expiden son, por lo tanto, resultado de los debates de los mismos representantes. Entonces, los legisladores no tienen porqué permitir que un funcionario encargado de la administración como es el Procurador determine las reglas por las que ha de regirse la sociedad en el caso específico de molestar en sus bienes o posesiones a un gobernado.

La garantía de legalidad consiste en que todas las autoridades están obligadas a ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, al emitir cualquier orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos. No obstante, aunque la Ley Federal de Protección al Consumidor establece el procedimiento para la práctica de las visitas de verificación, no regula detalladamente la aplicación de las medidas precautorias, ya que dicha ley autoriza al Procurador para que emita

acuerdos en los que se detalle el procedimiento para la aplicación de tales medidas.

Por lo que no puede considerarse que dicho acto de autoridad se ajusta a una ley, sino que se basa en acuerdos emitidos por un órgano distinto al poder legislativo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la única excepción en que un órgano distinto al Poder Legislativo tenga facultades para legislar es el caso del Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria. Ahora bien, dichos acuerdos no son expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino por un funcionario de la Administración Pública. Como consecuencia, puede decirse que el acto de autoridad por el que se aplican medidas precautorias no respeta la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional porque está basado en una ley que otorga una facultad a un funcionario, pero dicha facultad no está contemplada en nuestra Carta Magna.

Con la finalidad de aportar propuestas para solucionar el problema planteado sobre el procedimiento para practicar visitas de verificación desarrollo la presente investigación. Se inicia con el estudio de la teoría el acto administrativo porque es la base para analizar el derecho administrativo y la atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor para practicar visitas de verificación. Así, se explica el concepto, características, elementos y requisitos, efectos, ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo.

En segundo lugar, se hace referencia a las visitas de verificación contempladas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, estudiando la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor, su organización y principales atribuciones, entre las cuales la de practicar visitas de verificación.

También se analiza la regulación de las visitas de verificación en La Ley Federal de Procedimiento Administrativo ya que esta Ley se aplicará de manera supletoria ante alguna deficiencia en la regulación que señala la Ley Federal de Protección al Consumidor. Además se estudia la problemática que, según la doctrina, existe en cuanto al procedimiento para la práctica de las visitas de verificación.

Como un tercer punto se analizan las garantías individuales en materia administrativa que deberá respetar la autoridad al practicar las visitas de verificación para determinar si el procedimiento para practicarlas respeta las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el cuarto capítulo se estudia la regulación sobre visitas de verificación administrativa en la legislación administrativa del Distrito Federal, especialmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

En el capítulo quinto se finaliza con un cuadro comparativo respecto a la regulación de las visitas de verificación en la legislación federal y la legislación del

Distrito Federal. Además se explican las propuestas para propiciar que durante el desarrollo de las visitas de verificación se procure el respeto de las garantías de seguridad jurídica del comerciante y se resuelva el conflicto sobre procedimiento para aplicar medidas precautorias durante el desarrollo de una visita de verificación.

# CAPÍTULO PRIMERO

## EL ACTO ADMINISTRATIVO

### A. TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Una de las actividades administrativas del Estado es la función de vigilancia de los gobernados con el fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto de sus derechos. Esta actividad se exterioriza a través del acto administrativo por medio del cual el Estado declara su voluntad para crear situaciones jurídicas concretas, esta facultad deberá ser conferida por los ordenamientos jurídicos con el fin de satisfacer el interés general.

Así, la ley Federal de Protección al Consumidor le otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad para realizar actividades de vigilancia a los proveedores de bienes productos y servicios con el fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones. La finalidad de la práctica de las visitas de verificación es lograr la equidad y la seguridad jurídica entre proveedores y consumidores y satisfacer el interés general.

Es por ello que en la presente investigación comienzo a estudiar la teoría del acto administrativo porque es la base a partir del cual se estudia la actividad administrativa del Estado.

#### 1) Supuestos jurídicos, hechos y actos jurídicos.

##### ***Supuestos jurídicos.***

Eduardo García Maynez explica que la diferencia que existe entre los supuestos morales y los supuestos jurídicos es que los supuestos morales condicionan la creación de deberes y los supuestos jurídicos originan deberes y derechos.

Al respecto, señala “Hemos definido el supuesto jurídico como la hipótesis de cuya realización depende las consecuencias establecidas por la norma.”<sup>1</sup>

Los actos y los hechos jurídicos son las formas de realización de los supuestos jurídicos.

La teoría del acto jurídico está estructurada por los franceses cuyos principales expositores son Colin y Capitant, Bonnacasse, Rojina Villegas, y por los alemanes cuyos expositores son: Savigny, Betti. Estas son teorías bipartitas porque distinguen entre el acto jurídico y el hecho jurídico, solo que la doctrina alemana introduce la idea del el negocio jurídico según intervenga la voluntad en dos momentos distintos.

---

<sup>1</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Porrúa. México, 1996.p. 172.

Según la doctrina francesa los actos jurídicos son los hechos voluntarios ejecutados con la intención de realizar consecuencias de Derecho. Por eso se ha definido como la manifestación de voluntad con la intención de producir consecuencias de derecho las cuales son reconocidas por la norma.

Estamos en presencia de hechos jurídicos cuando por un acontecimiento de la naturaleza o por un hecho del hombre en el que no interviene la intención de realizar consecuencias de derecho no obstante estas consecuencias se producen.

Hay hechos jurídicos voluntarios e involuntarios. En los voluntarios interviene el hombre, no tiene la intención de producir consecuencias de derecho y no obstante éstas consecuencias se originan. Los voluntarios pueden ser lícitos o ilícitos. Los lícitos son los cuasicontratos, el pago de lo indebido y la aceptación de la herencia. Los ilícitos son los hechos no permitidos por las leyes.

Los hechos involuntarios son los hechos de la naturaleza (fenómenos) que producen efectos jurídicos independientemente de la voluntad del sujeto, por ejemplo un terremoto, lluvia un nacimiento, la mayoría de edad.

Por otro lado, en la teoría alemana del acto jurídico hay que tomar en cuenta la intervención de la voluntad, presencia o ausencia de ella en dos momentos distintos:

En la realización del acontecimiento en que el acto, hecho o negocio jurídico pueden consistir.

En la producción de consecuencias jurídicas o en la creación de consecuencias jurídicas.

El hecho jurídico en sentido estricto para la doctrina alemana es el acontecimiento en que no interviene la voluntad ni en la realización del acontecimiento ni en la producción de consecuencias de derecho, sin embargo se producen consecuencias jurídicas.

En el acto jurídico la voluntad interviene sólo en la realización del acontecimiento pero no en la producción de consecuencias de derecho. Y no obstante se producen consecuencias de derecho.

El negocio jurídico es lo que los franceses consideran como acto jurídico. La voluntad del autor del negocio jurídico interviene tanto en la realización del acontecimiento como en la producción de consecuencias. Se desea el acontecimiento y se desean las consecuencias de derecho. La esencia del negocio jurídico es la plena autonomía de la voluntad.

La realización de un hecho puede ser relevante en el mundo jurídico cuando los efectos del mismo han sido previstos en una norma de derecho. "Serán hechos jurídicamente significativos aquellos acontecimientos a los cuales las leyes atribuyen consecuencias jurídicas".<sup>2</sup>

### **Los actos jurídicos.-**

Cuando los distintos fenómenos que se producen por el ser humano y por la naturaleza están regulados por el Derecho, su realización origina efectos

---

<sup>2</sup> PÉREZ DAYÁN, Alberto. Teoría General del acto administrativo. Porrúa, México. P. 1

Jurídicos, que permiten diferenciar entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. “Éstos a su vez pueden diferenciarse en razón de la intervención de la voluntad del agente, manifestada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto y de actos jurídicos.”<sup>3</sup> Cuando interviene la voluntad para producir efectos jurídicos se puede hablar del acto jurídico.

“Los actos jurídicos son las declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos, es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones, como los actos administrativos, contratos administrativos y los reglamentos administrativos.

Los hechos jurídicos constituyen conductas administrativas de carácter material o técnico, productoras de efectos jurídicos, como es la demolición de un edificio en estado ruinoso, el arrastre de un automóvil mal estacionado, que paraliza el agente de tránsito, etcétera.” Pág.<sup>4</sup>

Bonaccase nos da un concepto de acto jurídico “El acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación permanente y general, o por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.”<sup>5</sup>

### ***Los actos jurídicos de derecho público.-***

Aunque el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, sin embargo posee características propias que lo distinguen de otras especies de actos.

Resulta necesario especificar cuales son los hechos jurídicamente relevantes que pueden intervenir en el campo del Derecho Administrativo.

“A la disciplina jurídico administrativa sólo habrá de interesar aquella clase de hechos humanos relevantes, ejecutados por órganos administrativos, cuyas consecuencias incidan directamente respecto del orden normativo vigente en materia administrativa”..<sup>6</sup>

Un acto jurídico será considerado de derecho público cuando intervenga la voluntad humana y se origine de un sujeto o un ente jurídicamente competente que genere consecuencias previstas en ordenamientos de derecho público.

## **2) Concepto de acto administrativo**

---

<sup>3</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I.3ª r. LIMUSA NORIEGA EDITORES. México, 2004. P.221.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Ob. Cit. p. 184.

<sup>6</sup> PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob.Cit. p.2.

Para estudiar el Derecho Administrativo, a través del tiempo se ha considerado empezar desde una institución fundamental a partir de la cual se integre esta rama del Derecho Público.

En un principio, la corriente de pensamiento francesa tuvo la idea de que el conjunto de órganos que forman el Estado, funcionan en base a la noción del servicio público. Alberto Pérez Dayán expresa lo siguiente: “nadie duda hasta hoy que la escuela de Burdeos, encabezada por DUGUIT diseñó un esquema coherente y sistemático para demostrar que el conjunto de órganos que dan estructura al Estado, funcionan en orden a un objetivo común: la idea del servicio público.”<sup>7</sup>

No existe un criterio uniforme respecto a la noción del servicio público., pues existen diversas teorías que tratan de explicarlo. Así tenemos que según el Licenciado Rafael Martínez Morales podemos distinguir la existencia de tres criterios: el criterio subjetivo, el criterio material y el criterio formal.

El criterio subjetivo atiende al sujeto que realiza la actividad encaminada a satisfacer las necesidades sociales, si estas actividades son desarrolladas por el Estado, podemos decir que se trata de un servicio público.

Los autores pertenecientes a la Escuela de Burdeos sostenían que “toda actividad del Estado es un servicio público.” Asimismo pensaban que el fin de este servicio público es la obtención del bien común, o sea, buscar la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Sin embargo, ésta corriente de pensamiento que sostenía a la noción de Servicio público como base del Derecho público así como del Derecho Administrativo fue perdiendo fuerza poco a poco. Esto sucedió porque esta rama del Derecho es muy cambiante y el Estado mismo está propenso a cambios en su organización y en sus funciones. “La noción de servicio público como piedra angular tanto del Derecho Público como del Derecho Administrativo, prontamente entró en crisis porque lógicamente, significaba un riesgo evidente para la propia suerte del Derecho y de la noción misma ya que, cualquier desajuste o cambio en la estructura del Derecho Administrativo podría acabar, a su vez, con toda la teoría en él fincada.”<sup>8</sup>

Los procedimientos por medio de los cuales el Estado o los particulares realizan actividades encaminadas a satisfacer necesidades básicas de la sociedad pudieron evolucionar al tener un Estado intervención absoluta en los servicios públicos y después puede suceder que el Estado concesione dichos servicios a los particulares o se deje a la iniciativa privada el manejo de los mismos.

El criterio material le interesa la actividad a realizar y considera que el servicio público es una actividad que tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva.

---

<sup>7</sup> Ibídem. p. 41

<sup>8</sup> PEREZ DAYAN, Alberto. Ob. Cit. p.43



El criterio formal estima que para satisfacer una necesidad de interés general, el procedimiento para realizar dicha actividad debe constar en normas jurídicas de derecho administrativo.

Para concluir, el Doctor Miguel Acosta Romero señala que: “tenemos que los caracteres más importantes del servicio público son:

1. Una actividad técnica, encaminada a a una finalidad
2. Esa necesidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general, que regula el Derecho Público, pero que en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general, régimen jurídico que es de Derecho Público.”<sup>9</sup>

Como señala el Magistrado Alberto Pérez Dayán citando a Villar Palasi y Villar Ezcurra “con la aparición de la actividad administrativa en el campo económico toda la estructura clásica y categorial del servicio público quedó insuficiente.”<sup>10</sup> Así las cosas, surgió posteriormente la teoría del acto administrativo como el eje a partir del cual se estudia y se elabora la doctrina el Derecho Administrativo.

Nuestra legislación no hace referencia directa a la noción de servicio público, algunos ordenamientos se refieren al servicio público como la actividad destinada a satisfacer intereses colectivos y también lo describen como la labor que presta una persona a favor del Estado, o sea que hacen referencia al concepto de servidor público

### **Servicio público y servicio al público**

Yo considero que el servicio al público se distingue de la noción de servicio público en que en el primero no es necesario que la actividad que se realiza satisfaga una necesidad de la sociedad y la actividad puede ser realizada por cualquier persona, negocio o empresa privada que cuente con una oficina en la que se va a atender las quejas, comentarios, sugerencias o dudas que los clientes de dicho negocio tengan respecto a algún bien o servicio proporcionado por dicha empresa. El carácter de público se obtiene por que la empresa o negocio realiza actividades dirigidas a las personas que acuden a ese lugar porque quieren satisfacer una necesidad que no posee el carácter de prestación regular, continua

---

<sup>9</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Ed. Porrúa. México, 1998. p.462.

<sup>10</sup> PEREZ DAYAN, Alberto. Ob. Cit. p.43.

y uniforme, ni dicha actividad debe obligatoriamente estar contemplada en una ley administrativa.

Los razonamientos anteriores son útiles para entender que la figura del acto administrativo es la parte más importante que une a esta disciplina, con la concepción general del Derecho.

### **Noción de acto administrativo**

Es difícil señalar con exactitud, cual es el origen de la noción del acto administrativo. Varios autores atribuyen su concepción a la doctrina francesa. "En Francia, la separación de las funciones del Estado se llevó a cumplimiento estricto, de ahí que los jueces no pudieran, sin incurrir en el delito de prevaricación, intervenir de ninguna manera en las operaciones de los cuerpos administrativos."<sup>11</sup>

De este modo, puede derivarse un catálogo de actos administrativos, porque la justicia ordinaria no podía conocer de su impugnación.

Varios autores han expresado su opinión respecto a lo que consideran que es el acto administrativo:

García Oviedo indica que "el acto administrativo se identifica con una declaración especial de voluntad de un órgano público, preferentemente administrativo, encaminado a producir, por vía de autoridad, un efecto de derecho, para la satisfacción de un interés administrativo."<sup>12</sup>

El Licenciado Rafael Martínez Morales dice que el acto administrativo es un acto jurídico de derecho público emitido por la administración pública que persigue de forma directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Una de las características del acto administrativo es que produce efectos concretos e individualizados aunque la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que el acto administrativo no sólo es aquella declaración de voluntad concreta del órgano administrativo sino que incluye a los actos con efectos generales.

El Licenciado Humberto Delgadillo opina al respecto: "Así, en su sentido amplio, que parte desde el punto de vista formal, es decir, atendiendo al órgano que emite el acto, toda declaración administrativa creadora de efectos jurídicos sería acto administrativo, pero desde un sentido restringido, que parte del punto de vista material, el acto administrativo sólo es aquella declaración unilateral que produce efectos jurídicos concretos e individualizados..."<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*. p.45.

<sup>12</sup> PEREZ DAYAN, Alberto. Ob. Cit. p. 50.

<sup>13</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. P.223.

Alberto Pérez Dayán entiende por acto administrativo “toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.”<sup>14</sup>

A continuación procederé al estudio de esta definición.

Se dice que es una declaración de voluntad porque entraña la expresión específica de un querer. La declaración de voluntad es la expresión de un propósito o de una decisión, es unilateral porque sólo se origina de la propia administración pública, sin la mediación de los particulares y no necesita el acuerdo de otro sujeto. “Si bien es cierto que durante el procedimiento de creación de un acto administrativo, los particulares pueden tener alguna intervención también es correcto afirmar que, finalmente, el acto administrativo a dictar como resultado de ese procedimiento habrá de ser una declaración de voluntad, formulada únicamente por la Administración pública.”<sup>15</sup> Debe provenir de un órgano administrativo, porque estamos hablando de actos que integran la función administrativa, si no es así, no será materia del Derecho Administrativo.

Se dice que la declaración de voluntad aparte de ser unilateral es concreta porque debe referirse a situaciones o casos particulares y se pretende diferenciar el acto administrativo del acto regla.

El reglamento es de carácter general y abstracto, emana del ejecutivo y su finalidad es la ejecución de la ley, complementando detalladamente las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. Determina los medios que se utilizarán para aplicar la ley a los casos concretos

A pesar de que varios autores sostienen que la concepción del acto administrativo puede admitir a la figura del reglamento, y la ley Federal de procedimiento Administrativo toma en cuenta a los reglamentos como actos administrativos de carácter general; Alberto Pérez Dayán opina que “admitir que la creación de un reglamento como acto regla es también un acto administrativo, dará lugar a desvirtuar en su totalidad a la ya conocida división de funciones.”<sup>16</sup>

Yo no estoy de acuerdo con la idea de que el reglamento sea considerado como un acto administrativo de carácter general, pues los actos creadores de situaciones jurídicas generales son contenido de la función legislativa por lo tanto el reglamento es un acto materialmente legislativo y, en cambio los actos creadores de situaciones jurídicas individuales forman los actos administrativos.

El acto administrativo origina efectos jurídicos directos porque emanan del mismo, también son inmediatos porque no necesitan que algún pronunciamiento los haga entrar en vigor.

Podemos concluir que los aspectos característicos del acto administrativo son los siguientes: Se trata de la declaración de voluntad de la administración

---

<sup>14</sup> PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob.cit. p.53.

<sup>15</sup> Ibídem. p. 54.

<sup>16</sup> PEREZ DAYÁN, Alberto. ob. Cit. p. 58.

pública para producir efectos jurídicos concretos, esta actúa de conformidad a la atribución que los ordenamientos jurídicos aplicables establecen. La finalidad es satisfacer las necesidades de la sociedad.

Respecto al acto administrativo: la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el siguiente criterio sustentado en la tesis ejecutoria número I.4o.A.341 A, que corresponde a la Novena época. Instancia Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer circuito. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Tomo XV, marzo de 2002, página 1284, que sostiene:

### **Novena Epoca**

**Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XV, Marzo de 2002**

**Tesis: I.4o.A.341 A**

**Página: 1284**

**ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.** La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

### **Noción de acto administrativo en la legislación mexicana.**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no señala un concepto de acto administrativo. La ley que si nos brinda la noción de este es la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2 el cual explica que el acto administrativo es la 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, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

### **3) Características del acto administrativo**

En este apartado estudiaré la opinión de la doctrina respecto de las características que posee el acto administrativo.

La función de la administración pública resulta eficiente cuando se reúnen los elementos que le permitan realizar las actividades que las leyes, la constitución o los reglamentos contemplan. Así, el acto administrativo debe de poseer las siguientes características según Alberto Pérez Dayán:

:

- a) Presunción de validez
- b) Firmeza administrativa
- c) Ejecutoriedad

Además de los anteriores, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala como elementos a la estabilidad y a la impugnabilidad.

#### **a) presunción de validez.**

La ley establece una presunción a favor de los actos de autoridad, dicha apariencia de legitimidad quiere decir que existe una presunción de que el acto administrativo fue realizado conforme a la ley y que se respetaron las garantías de los gobernados además que el acto cumple los requisitos que señala la ley y contiene además los elementos señalados por la misma.

Sin embargo, tal presunción no es absoluta, “sino una mera presunción simple que puede ser desvirtuada por todo aquel sujeto que se sienta perjudicado con su contenido, demostrando, ante la instancia correspondiente, la contravención concreta al orden normativo.”<sup>17</sup>

#### **b) firmeza administrativa.**

Respecto a este elemento, Alberto Pérez Dayán nos dice: “Por firmeza administrativa hemos de entender aquella característica del acto administrativo que le permita considerarlo como un acto definitivo, es decir, no susceptible de

---

<sup>17</sup> *Ibidem*. P. 62.

modificación alguna por operación de algún mecanismo de autocontrol en sede administrativa.”<sup>18</sup>

Puede decirse que un acto administrativo será firme cuando, existiendo la posibilidad de inconformarse a través de algún medio de defensa, no se haya hecho uso de éste en los términos que señala la ley respectiva.

### **c) Ejecutoriedad**

Significa que la administración pública tiene la posibilidad de llevar a cabo sus propias decisiones siempre y cuando ésta atribución esté contemplada en el orden jurídico.

¿Cuál es la diferencia entre ejecutividad y ejecutoriedad?

Según el Licenciado Humberto Delgadillo: “La ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario”.<sup>19</sup> Por otro lado, la ejecutoriedad consiste en la facultad de la autoridad administrativa de ejecutar el acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad.

Suspensión de la ejecución.

La ejecución del acto administrativo puede ser suspendida cuando el interesado la solicite y cuando la ley lo autorice. El interesado puede interponer un medio de defensa siempre y cuando la suspensión del acto no afecte el interés público o el interés de particulares.

¿Qué sucede si la ley administrativa no establece un procedimiento para la suspensión de la ejecución? Delgadillo Gutiérrez nos da una respuesta:

“En caso de que la ley no prevea la suspensión de la ejecución, siempre queda abierta la posibilidad de solicitarla a través del juicio de amparo, cuando se violen las garantías del particular.”<sup>20</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que puede promoverse juicio de amparo indirecto en contra de un acto administrativo sin necesidad de interponer algún medio de defensa previo si la ley que lo regula exige mayores requisitos para la suspensión que los que exige la Ley de Amparo.

Lo anterior encuentra su apoyo en la tesis ejecutoria siguiente:

### **Novena Epoca**

**Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XVI, Octubre de 2002**

---

<sup>18</sup> PEREZ DAYÁN, Alberto. Op.Cit. p. 64.

<sup>19</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. Ob cit. p.235.

<sup>20</sup> Ibídem. p.237.

**Tesis: I.6o.A.29 A**

**Página: 1393**

**JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO (TEXTO VIGENTE DE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE SU LEY, A PARTIR DEL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL).** El principio de definitividad que rige el juicio de amparo implica que para acudir al juicio constitucional, el gobernado debe agotar previamente las instancias que pudieran modificar, revocar o anular el acto de autoridad que estime violenta su esfera de derechos, el que opera siempre y cuando el procedimiento de resolución de la controversia contenga la institución de la suspensión del acto reclamado y ello sin mayores requisitos que para este tipo de asuntos exige la Ley de Amparo en su artículo 124. Por lo que hace a lo dispuesto en los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicho ordenamiento, en la tramitación del juicio de nulidad, exige mayores requisitos que los que impone la invocada ley, pues además de los dispuestos por ésta, se aprecia que para otorgar la suspensión el presidente de la Sala verificará la existencia y autenticidad del acto reclamado (y en su caso deberá acudir a una consulta ciudadana). En virtud de lo anterior, se actualiza la excepción al principio de definitividad, pues cuando se trata del amparo, basta con que en la demanda se cumpla con el requisito que establece la fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo, es decir, la protesta de decir verdad, para que se tenga por cierto el acto reclamado, para los efectos del otorgamiento de la medida cautelar, por tratarse de una institución de buena fe.

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 1534/2001. Ricardo Hernández Gaytán. 20 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Margarita Guerrero Osio. Secretario: Ángel Zarazúa Martínez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 153, tesis 2a./J. 71/2002, de rubro: "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO."

De igual manera lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 2a. /J. 19/2000 que corresponde a la Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Marzo de 2000, página 334 que a la letra dice:

**Novena Epoca**

**Instancia: Segunda Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XI, Marzo de 2000**

**Tesis: 2a. /J. 19/2000**

**AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo, pues para garantizar el interés fiscal exige, además del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la posibilidad del quejoso, cuando ya se tenga constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreseer en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa.

Contradicción de tesis 61/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y las diversas del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 28 de enero del año 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Tesis de jurisprudencia 19/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiocho de enero del año dos mil.

**Estabilidad**



Según el Licenciado Luis Humberto Delgadillo, esta característica consiste en “la prohibición que tiene la Administración Pública para revocar de oficio el acto que crea, reconozca o declare un derecho otorgado a favor del gobernado.”<sup>21</sup>

### **Impugnabilidad**

El acto administrativo regular o irregular puede ser combatido por los administrados a través de recursos administrativos o acciones judiciales, en ejercicio de la garantía de seguridad jurídica establecido en el artículo 14 Constitucional. Eso es así porque si el acto no fuera impugnabile se violaría el Estado de Derecho.

## **B. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

### **1. Requisitos contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3 enumera los elementos y requisitos del acto administrativo. A continuación señalaré cuales son:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de un servidor público, y en caso de que dicho Órgano fuese colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

Respecto a este punto, el licenciado Emilio Margain dice: “La atribución o función es la materia que se asigna a un órgano y la competencia es la facultad que se asigna a un funcionario para ejercerla. Si el órgano no tiene conferida la atribución, el funcionario es incompetente; si el órgano tiene conferida la materia, pero el funcionario que la ejerce no tiene asignada la facultad correspondiente, también es incompetente.”<sup>22</sup>

- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

“Todo acto administrativo, sea otorgando beneficios o negándolos, debe, en uno u otro caso, satisfacer el interés de la sociedad, lo cual se dará cuando

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano.4ª.ed. Porrúa. México.2004.p.190.

el acto encuentre respaldo jurídico en el ordenamiento administrativo en que se fundamente o apoye, y, a la vez, resista su examen frente a la Constitución.”<sup>23</sup>

- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado.

Este requisito se origina de la garantía de seguridad jurídica que establece el artículo 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, el Licenciado Emilio Margáin Manautou comenta: “ No basta con que se citen las disposiciones y ordenamientos que otorgan la atribución al órgano, la competencia de la autoridad que expide el acto y las que respaldan el fundamento de la molestia, sino que debe de motivarse, esto es, razonarse el porqué de la molestia. “ <sup>24</sup>

VI. DEROGADA. D .O .F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996.

- VII. Ser expedido ajustándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo en esta ley.

Respecto a este punto, el Licenciado Rafael Martínez Morales dice “Toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.”<sup>25</sup>

- VIII. Ser expedido si que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.

Se exige que la autoridad administrativa no cometa un error o sea que los hechos que lo motivaron sí se realizaron, no fueron distintos o se apreciaron en forma errónea.

IX. “Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

X. Mencionar el órgano del cual emana.

La finalidad de este requisito es que el afectado pueda verificar si el órgano tiene asignada la función que ejerce.

XI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996.)

---

<sup>23</sup> IBIDEM. P.187.

<sup>24</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Ob.Cit. p. 191.

<sup>25</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1 y 2 cursos. Oxford University Press. México, 2000,p. 241.

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.

“En ocasiones se repara en que la autoridad administrativa emite su acto apoyándose en un expediente que corresponde a otra persona distinta a quien va dirigido el acto, o bien cuando la persona a quien se dirige el acto posee dos o más negocios de distinto giro, con diferentes expedientes cada uno de ellos, originando confusión por parte de la autoridad.”<sup>26</sup>

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.

Existe un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refiere a este requisito: para satisfacer los requisitos señalados en el artículo 16 constitucional, es necesario que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, para que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y la aplicación y vigencia de los preceptos que señale el acto administrativo

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.

Este requisito obedece al la garantía de seguridad jurídica y su finalidad es que el gobernado pueda cerciorarse de el procedimiento que lleva la autoridad es auténtico y también que pueda conocer el órgano administrativo que actúa.

“Obviamente, mal puede cumplirse el contenido del acto por la persona afectada cuando no sepa el lugar y el tiempo en que ha de realizarse, salvo que ello se desprenda inequívocamente del contenido, como ocurrirá normalmente.”<sup>27</sup>

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.

El artículo 83 párrafo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere al recurso de revisión explicando que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponerlo o intentar la vía jurisdiccional correspondiente.

Este artículo al mencionar que es procedente la vía jurisdiccional que corresponda en contra de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas quiere decir que el medio de defensa correspondiente es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa y no el juicio de amparo indirecto como se suele creer. Sin embargo, la doctrina considera que esto atenta contra el principio de impartición de justicia pronta y expedita consagrado en el artículo 17 constitucional porque para poder promover juicio de

---

<sup>26</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Ob cit. p. 194.

<sup>27</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. UNAM, México, 2000. p. 96.

amparo directo se tendrá que esperar a que termine el procedimiento seguido en forma de juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sobre este asunto Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvati opinan: "El Foro nacional sabe de sobra que un juicio en el tribunal contencioso alarga innecesariamente la impartición de justicia, máxime que a fin de cuentas las sentencias del tribunal administrativo pueden ser impugnadas en amparo directo, con lo cual de nueva cuenta se llega al Poder Judicial Federal, pero mucho tiempo después".<sup>28</sup>

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

La autoridad debe de referirse a todo lo que el particular ha expresado, o a lo que ha manifestado el personal que está al mando de la autoridad administrativa porque al eludir algún punto esto dará origen a que el acto resulte viciado.

Podemos estudiar el artículo tercero de la Ley Federal de procedimiento Administrativo y a partir de este desglosar lo que se considera como elementos del acto administrativo y luego respecto de cada elemento explicar que es lo que necesita cada elemento para perfeccionar el acto administrativo, por ejemplo; como elemento del acto tenemos al órgano competente encargado de emitirlo y como requisito que cuando el acto administrativo sea por escrito en el documento en el que conste se mencione al organismo de la administración pública del cual emanó. En el caso de una orden de visita domiciliaria, la orden debe contener el nombre del organismo que ordenó la realización de dicha visita.

## **2. Elementos del acto administrativo según la doctrina.**

Son varios los criterios de la doctrina respecto a lo que se considera como elementos del acto administrativo. Así Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez no dice "De acuerdo con sus características, los elementos del acto administrativo pueden agruparse en subjetivos, objetivos y formales."<sup>29</sup>

### **El elemento subjetivo**

Está formado por el órgano administrativo que emite el acto. De acuerdo con el Licenciado Rafael Martínez Morales "Sujeto es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas."<sup>30</sup>

El órgano administrativo que emite el acto debe ser competente para actuar. "El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de

---

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento Administrativo Federal, comentadas. Porrúa. México, 2003. p.233.

<sup>29</sup> *Ibidem*. p. 229.

<sup>30</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Ob.Cit.* p.235.

estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo incluida la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen”<sup>31</sup>

Debe existir voluntad para emitir el acto en el sujeto que ejerce la función administrativa. Según el licenciado Alejandro Saldaña, la voluntad es la exteriorización del acto debiendo ser espontánea, libre y dentro de las facultades del órgano de autoridad que expresamente señale la Ley o leyes respectivas.

### **Elementos objetivos**

Son el objeto, el motivo y el fin. El objeto está integrado por los derechos y obligaciones que el mismo establece.”Puede ser una cosa (que se expropia), una actividad (concesionar un servicio público), un estatus (nombramiento de un servidor público) etcétera.”<sup>32</sup> Debe estar apegado a derecho, es necesario que se exprese claramente y con precisión para que el gobernado pueda conocer de que se trata.

El motivo está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que son anteriores al acto y que la administración toma en cuenta para emitirlo.

“El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el para qué de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.”<sup>33</sup>

Pero, ¿qué es el interés público? Para responder a esta pregunta se debe atender a lo que señala el Licenciado Rafael Martínez Morales. Él dice que este concepto puede relacionarse con el concepto de valor que es la medida de utilidad de algo y el interés sería entonces el valor vinculado al sujeto y a sus deseos. De este modo, podría decirse que el interés no va a ser siempre el mismo para todas las personas ni en todas las épocas, porque lo que se considera valioso para una persona puede no serlo para otra porque no lo considera útil.

“El interés público debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado. Ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien; de esa manera el interés público toma relevancia jurídica.”<sup>34</sup>

Según el Licenciado Rafael Martínez Morales, la finalidad es el elemento teleológico del acto administrativo. El mérito se refiere a la oportunidad, al momento en el cual la autoridad considera que debe emitirse el acto porque resulta conveniente que así se haga. De acuerdo con la Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © “Teleología (del griego *telos*, ‘fin’; *logos*, ‘discurso’), en filosofía, la ciencia o doctrina que trata de explicar el universo en términos de finales o

---

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. cit . P.230.

<sup>33</sup> Ibídem. P. 231.

<sup>34</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico Harla. Vol. 3.Derecho Administrativo. Harla. México, 1996. p. 144.

causas finales. Se basa en la proposición de que el universo tiene una intención y un propósito.”

### **El elemento formal**

De conformidad con el Licenciado Luis González Pérez, la forma es el modo en el cual se da a conocer la voluntad o juicio de la autoridad que origina el acto jurídico.

“Por lo general, los defectos de forma de un acto no determinan la invalidez. Sólo determinará la anulabilidad en dos supuestos: que se trate de un requisito indispensable para alcanzar su fin y que de lugar a indefensión.”<sup>35</sup>

El elemento formal está integrado por la manera en la cual algún ordenamiento exige que se realice el procedimiento tendiente a originar el acto, su expresión por escrito y que se le haga saber a los interesados. De esta manera el acto administrativo puede surtir efectos, pues la falta de publicidad afecta la eficacia del acto administrativo. El acto es válido, pero ineficaz.

Resulta conveniente señalar las distintas opiniones de la doctrina y de los autores respecto a lo que ellos consideran como elementos, porque hay algunos que dicen que los elementos del acto administrativo son los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito.

Pero Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Venegas Huerta, no consideran al motivo, mérito y fin como elementos del acto administrativo, porque la finalidad, el mérito y el motivo podrían más bien ser cualidades o modalidades del acto, pero no elementos de este. La cualidad se refiere a lo que hace que una persona o cosa sea lo que es y la modalidad es el modo de ser de una persona o de alguna cosa.

“No consideramos que el motivo y el fin sean elementos o partes integrantes del acto administrativo. En nuestra opinión, se trata más bien de requisitos, circunstancias o modalidades que afectan, bien a alguno de los elementos del acto administrativo, o a éste en su integridad.”<sup>36</sup>

Yo creo que la finalidad si es un elemento del acto administrativo, porque cualquier acto debe contener un propósito a alcanzar. Ahora, que la finalidad del acto administrativo deba de perseguir el interés general o el bien común, es un requisito de la finalidad como elemento del acto.

Considero que el motivo es un requisito porque es una circunstancia que afecta al acto, es algo que debe contener el acto administrativo para ser acorde a derecho.

---

<sup>35</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Ob. Cit.p.101.

<sup>36</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit p. 407.

El mérito y la oportunidad según los autores, no son considerados ni como elementos ni como requisitos del acto administrativo. “Pensamos que la noción de mérito resulta imprecisa, poco práctica, a veces se confunde con la finalidad del acto y, como ya se apuntó, siempre es a posteriori, además no está prevista ni regulada, en nuestra opinión, en ningún ordenamiento y no podemos aceptar que constituya un factor psicológico, pues desbordaría el estudio del derecho administrativo.”<sup>37</sup>

Entonces considero que el mérito, al igual que la finalidad, también es un elemento del acto administrativo.

Se entiende por oportunidad a una situación de hecho en la que coinciden el acto administrativo y las necesidades de interés general que deben satisfacerse en algún momento. “La apreciación del momento para realizar el acto que coincide con la necesidad a satisfacer, es subjetiva y puede estar determinada por el estudio de datos, estadísticas, consultas, de opiniones, que se inclinen por la conveniencia de realizar ese acto.”<sup>38</sup>

Yo pienso que la oportunidad es un requisito del acto administrativo porque no serviría de nada que el acto administrativo fuera emitido o se originara con posterioridad al momento específico en el que se debe colmar una necesidad de interés general y que sí reviste importancia y debe tomarse en cuenta.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no hace referencia ni al mérito ni a la oportunidad.

El Licenciado Martínez Morales considera que el motivo y la finalidad sí son elementos del acto administrativo porque para su análisis es necesario conocer el porqué y para que ha sido emitido éste.

### **3. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Estos requisitos los contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 14 señala: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

---

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Mariano Herrán Salvatti, Francisco Venegas Huerta. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentada. 7ª. ed. Porrúa. México, 2003. p. 32.

<sup>38</sup> *Ibidem*. p. 31

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Así mismo, el artículo 16 constitucional establece que 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.

El Licenciado Martínez Morales señala en su obra que dichos requisitos son los siguientes:

**1. Competencia.** “Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar”.<sup>39</sup>

El artículo 16 constitucional indica que el acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente. De esta manera, cuando se ordena un acto, la orden debe constar en un documento en el que se señale las leyes, decretos o acuerdos que indiquen las facultades del órgano para actuar. Es decir, debe señalar que actúa de tal manera porque existe un ordenamiento que le permite hacerlo. Así el gobernado puede conocer y corroborar si realmente los artículos del ordenamiento le permiten a la autoridad actuar del modo en que lo hace y si no es así tiene la posibilidad de inconformarse.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha emitido la siguiente tesis de jurisprudencia I.2o.A. J/6 que corresponde a la Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta .Tomo II, Noviembre de 1995, consultable en la página 338 que dice:

**Novena Epoca**

**Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: II, Noviembre de 1995**

**Tesis: I.2o.A. J/6**

**Página: 338**

**COMPETENCIA. FUNDAMENTACION DE LA.** Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica

---

<sup>39</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael .Derecho Administrativo 1er y 2º cursos. p.240..



que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1932/89. Sistemas Hidráulicos Almont, S.A. 29 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José.

Amparo directo 842/90. Autoseat, S.A. de C.V. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Gamaliel Olivares Juárez.

Amparo en revisión 2422/90. Centro de Estudios de las Ciencias de la Comunicación, S.C. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo directo 2182/93. Leopoldo Alejandro Gutiérrez Arroyo. 20 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo 1102/95. Sofía Adela Guadarrama Zamora. 13 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.

Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 77, mayo de 1994, página 12, tesis por contradicción P./J. 10/94 de rubro "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."

## **2. La forma escrita**

Constituye una garantía de seguridad jurídica. "En la forma escrita de designar la decisión de la administración han de observarse ciertas reglas o

formalidades que la ley y la costumbre establecen, entre ellas mencionaremos la fecha, la firma, a quien se dirige, su fundamentación y motivación, etcétera.”<sup>40</sup>

La siguiente tesis ejecutoria nos explica que el mandamiento de autoridad debe constar por escrito y estar firmado por el funcionario que lo emite para cumplir lo ordenado por el artículo 16 constitucional.

### **Novena Epoca**

**Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: III, Marzo de 1996**

**Tesis: XXI.1o.13 K**

**Página: 946**

**FIRMA AUTOGRAFA. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD DEBE CONTENERLA.** En términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su propiedad y posesión sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento; en tal virtud, si todo acto de autoridad debe constar por escrito, ello presupone la necesidad inexcusable de que se encuentre firmado por el funcionario emisor, ya que dicha firma será la circunstancia idónea para autentificarlo, es decir, para establecer la obligatoriedad de los actos jurídicos que requieren de forma escrita.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 440/95. Jorge Ibáñez Ruiz. 4 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Joaquín Dzib Núñez. Secretario: Eduardo Alberto Olea Salgado.

### **3. Fundamentación:**

Fundamentar es indicar con exactitud cual es el precepto legal aplicable al caso concreto, señalar en que ley o leyes y cuales de sus artículos, incisos o subincisos se basó la autoridad para emitir el acto y cuales artículos señalan la competencia del órgano y las facultades del servidor público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado la fundamentación de los actos administrativos de la siguiente manera en la tesis ejecutoria siguiente del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito que corresponde a la Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 54, junio de 1992, consultable en la página 49 que señala:

### **Octava Epoca**

**Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.**

**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**

---

<sup>40</sup> *Ibidem.* p.236.

**Tomo: 54, Junio de 1992**

**Tesis: V.2o. J/32**

**Página: 49**

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias 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 configuren las hipótesis normativas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López y Gastón Fernando Terán Ballesteros. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Amparo directo 369/91. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.

Amparo directo 495/91. Fianzas Monterrey, S.A. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez.

Amparo directo 493/91. Eugenio Fimbres Moreno. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Arturo Ortegón Garza.

Amparo directo 101/92. José Raúl Zárate Anaya. 8 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, tesis 260, pág. 175.

#### **4. Motivación.**

Si una disposición señala que en tal caso la autoridad debe actuar de determinada manera, se tiene la obligación de explicar el porque la autoridad considera que la conducta del gobernado encuadra en la situación que origina la actividad.

Según el Licenciado Rafael Martínez Morales: "El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto".<sup>41</sup>

Las siguientes tesis de jurisprudencia nos ilustran sobre este requisito:

### **Novena Época**

**Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: IX, Enero de 1999**

**Tesis: VI.2o. J/123**

**Página: 660**

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.** Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 383/88. Patricia Eugenia Cavazos Morales. 19 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo directo 150/96. María Silvia Elisa Niño de Rivera Jiménez. 9 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Amparo directo 518/96. Eduardo Frausto Jiménez. 25 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo en revisión 578/97. Calixto Cordero Amaro. 30 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Zapata Huesca.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 175, tesis 260, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

---

<sup>41</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 1er. y 2º cursos., pág. 241..

## **Novena Época**

**Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: III, Marzo de 1996**

**Tesis: VI.2o. J/43**

**Página: 769**

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

### **5. Principio de legalidad.**

Implica que el servidor público actúe conforme a la ley. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, esta garantía consiste en que todas las autoridades están obligadas a ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, al expedir cualquier orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos.

### **6. No retroactividad.**

El acto administrativo no puede afectar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

La Doctrina a lo largo del tiempo ha expresado diversas teorías respecto a la retroactividad de las leyes. La teoría de los derechos adquiridos considera que una ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido bajo el imperio de una ley anterior. Derechos adquiridos son los derechos que han entrado en nuestro dominio y no pueden quitárnoslos.

El problema de la retroactividad surge cuando en el momento que se inicia la vigencia de una nueva ley las consecuencias jurídicas de un hecho realizado bajo el imperio de una ley anterior no han acabado de producirse. La ley antigua debe aplicarse a los efectos realizados hasta la iniciación de la vigencia de la nueva ley, en tanto que ésta debe regir los posteriores.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". De este principio se deduce que puede darse efecto retroactivo a una ley si ésta no causa perjuicio. "La propia Constitución, inspirada en una política social estatista y bajo razones de utilidad pública, relacionadas con el régimen de propiedad ha establecido casos de excepción, en que por mandato de un precepto constitucional se autoriza al Ejecutivo de la Unión, para aplicar una ley retroactivamente."<sup>42</sup>

### **C. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Según el Licenciado Jesús González Pérez "Son efectos del acto administrativo .las consecuencias de toda clase que originan "<sup>43</sup>

Todo acto administrativo produce efectos sin importar los defectos que pueda tener. Dependiendo de las consecuencias que originen los defectos se puede distinguir entre efectos normales y efectos anormales. "Cuando un acto reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, la finalidad prevista en el ordenamiento jurídico para la concreta función administrativa se realiza plenamente."<sup>44</sup>

Por el contrario, el acto produce efectos anormales cuando el acto no posee con los requisitos que la ley o el reglamento le exige.

#### **Cesación de efectos.**

Respecto a la cesación de efectos, el Licenciado Jesús González Pérez dice: "El acto administrativo producirá efectos hasta que se produzca alguno de los acontecimientos en virtud de los cuales, según el ordenamiento cesa la eficacia".<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer Curso. 18ª ed. Porrúa. México, 2000. p. 341.

<sup>43</sup> GONZALEZ PEREZ Jesús. Ob. Cit. p.103.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> GONZÁLEZ PEREZ Jesús. Ob. Cit p. 109.

Existen causas normales o anormales por las que el acto cesa de operar sus efectos. Hay varios criterios de clasificación de las causas dependiendo del autor.

### **Eficacia del acto administrativo**

Según el Licenciado Luis Humberto Delgadillo, “para que el acto sea perfecto debe reunir los requisitos necesarios para su validez y eficacia.”<sup>46</sup>

El acto se considera válido cuando ha sido realizado conforme a derecho. Un acto administrativo válido es eficaz cuando puede ser cumplido porque se hizo del conocimiento del interesado a través de la notificación, por lo que debe ser realizado aún en contra de la voluntad del gobernado. Así lo establece el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su primer párrafo: “El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.”

Por su parte, el Licenciado Rafael Martínez Morales dice “Acto perfecto es aquel que reúne todos sus elementos, si falta uno de ellos, será un acto irregular. El acto eficaz es aquel que se realiza, es el que produce los efectos para los cuales fue creado. La eficacia de un acto perfecto puede estar sujeta a su notificación, publicación, aceptación por parte del gobernado, inscripción en algún registro término o plazo, suspensión decidida por alguna autoridad jurisdiccional, etc.”<sup>47</sup>

Puede suceder que un acto sea válido pero no eficaz cuando no ha sido notificado al interesado, requiera de la aprobación por otro órgano y no sea otorgado ésta y cuando está sujeto a plazo o a una condición.

## **D. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

### **1) EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **Ejecutividad y ejecutoriedad**

La ejecutividad es la posibilidad de que el acto administrativo sea cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario porque produce todos sus efectos jurídicos.

El Licenciado Rafael Martínez Morales nos explica en qué consiste la ejecutoriedad: “La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada del acto, para

---

<sup>46</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. cit. p. 233.

<sup>47</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 1er y 2º cursos. p.242.

ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo en virtud de perseguir el interés general.”<sup>48</sup>

Cuando el particular crea que al acto administrativo le falta uno o más elementos o no cumple con los requisitos que la Constitución exige podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún medio de defensa como son un recurso, el juicio contencioso administrativo o el juicio de amparo.

## 2) CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dice que “La extinción de los actos administrativos es la forma o modo en que éstos dejan de surtir sus efectos, en virtud de que desaparecen del mundo jurídico.”<sup>49</sup>

Tanto la doctrina como la legislación nos muestran las formas de extinción de los actos administrativos y dichas formas se clasifican en medios normales y medios anormales de extinción.

Los medios normales son el cumplimiento y la ejecución forzosa. El cumplimiento es la realización voluntaria del acto por parte del administrado. “La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto.”<sup>50</sup>

El Licenciado Rafael Martínez Morales señala como causas anormales de extinción del acto administrativo a los siguientes:

### ✓ **El Término y la condición.**

El artículo 1938 del Código Civil para el Distrito Federal vigente explica que “la obligación es condicional cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto.”<sup>51</sup>

“Término es el acontecimiento futuro de realización cierta que extingue la obligación al vencerse.”<sup>52</sup>

Si no se realiza la condición puede originarse la extinción anormal del acto si es que éste existía bajo determinada condición.

### ✓ **Caducidad.**

La caducidad se origina porque no se cumplieron ciertas obligaciones que eran necesarias para la obtención del algún beneficio. No es lo mismo caducidad que prescripción negativa, porque la prescripción se origina porque no se ejerció

---

<sup>48</sup> Ibídem. p.247.

<sup>49</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. Ob cit. p.256.

<sup>50</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit. p.422.

<sup>51</sup> Código Civil para el Distrito Federal. Ed. LIBUK. México, 2006. p.236

<sup>52</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Teoría de las obligaciones. Porrúa, México. 1997. p. 379.



un derecho por un tiempo determinado. Y en el caso de la caducidad, se dejaron de cumplir determinadas obligaciones.

Al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero establece: “Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.”<sup>53</sup>

#### ✓ **Revocación.**

“Es la declaración unilateral de la autoridad que extingue un acto administrativo válido y eficaz por motivos de oportunidad.”<sup>54</sup>

Según el Licenciado Luis Delgadillo Gutiérrez, la revocación puede originarse por razones de oportunidad o por razones de ilegitimidad. Existe la revocación por razones de oportunidad cuando cambiaron los motivos que tuvo la autoridad para emitir el acto. Ésta tiene que estar autorizada para impedir que el acto siga produciendo sus efectos. Es lo que el Licenciado Martínez Morales reconoce como revocación administrativa.” Implica dejar sin efectos un acto válido, debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades; ha de estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca a petición del gobernado; no debe causar perjuicio al particular, recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; obedece a una causa de conveniencia al interés general; constituye un nuevo acto administrativo.”<sup>55</sup>

La revocación por razones de ilegitimidad se presenta cuando el administrado promueve los recursos administrativos correspondientes para impugnar los actos que le perjudican.

Emilio Margáin Manautou da un ejemplo:

“Se autoriza la explotación de un cerro que es rico en minerales, orgullo de la comunidad, pero que al observarse su lento pero permanente deterioro, el interés público exige que se revoque la autorización otorgada y se presiona para ello a la autoridad que otorgó la concesión, permiso o autorización. Esta, al observar que en efecto es más el daño que el beneficio económico que arroja a los habitantes de la zona, invocando el interés público, debidamente fundado y motivado, revoca su acto administrativo que permitió la explotación de dicho cerro.”<sup>56</sup>

### **La prescripción**

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 135 dice que “la prescripción es una manera de adquirir bienes o de librarse de obligaciones,

---

<sup>53</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit.. p. 425.

<sup>54</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. Ob Cit. p. 254.

<sup>55</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1er y 2º cursos.. p. 248.

<sup>56</sup> MARGAIN MANAUTOU Emilio. Ob. Cit. p. 205.

mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.”<sup>57</sup>

Así a la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se le llama prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa.

Al respecto, el Licenciado Rafael Martínez Morales opina: “Consideramos que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común.”<sup>58</sup>

#### ✓ **La renuncia de derechos**

“El particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo, tal desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque le hace saber su decisión al órgano administrativo, o simplemente no ejerce el derecho que tiene.”<sup>59</sup>

### **La extinción de los actos administrativos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Esta ley señala las siguientes formas de extinción de los actos administrativos en su artículo 11:

**Cumplimiento.** Sucede cuando el administrado realiza la conducta a la que estaba obligado y por lo tanto se ha satisfecho su objeto.

**Expiración del plazo.** El acto administrativo tiene vigencia durante un período de tiempo, y cuando éste ha transcurrido, el acto se extingue.

**Condición.** La existencia del acto administrativo está sujeta a que el destinatario cumpla ciertas obligaciones y si este las incumple, el acto administrativo deja de surtir efectos.

La extinción del acto se produce cuando no se cumple la condición prevista en el acto administrativo. El Licenciado Emilio Margain Manautou nos da un ejemplo “ Si para otorga una concesión o permiso para la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad, ella se condiciona a que dentro de un plazo se inicien y concluyan las labores para que pueda otorgarse lo solicitado y ello no se satisface, la autoridad queda liberada de su obligación salvo que el interesado demuestre que por causas fortuitas o de fuerza mayor, ello le fue imposible sea de iniciar o de concluir los trabajos previos.”<sup>60</sup>

**Acaecimiento de una condición resolutoria.** “La condición es resolutoria cuando cumplida resuelve la obligación, volviendo las cosas al estado que tenían, como si esa obligación no hubiese existido. En esta medida, el acto administrativo sujeto a

---

<sup>57</sup> Código Civil para el Distrito Federal. Ed. LIBUK. México, 2006.

<sup>58</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1er y 2º cursos. . p. 249

<sup>59</sup> Ibídem. p.250.

<sup>60</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Ob Cit. p. 203.

una condición resolutoria se extinguirá cuando acontezca o sobrevenga dicha condición.”<sup>61</sup>

**Renuncia.** Por medio del acto administrativo puede otorgarse al administrado diversos beneficios, pero puede suceder que por alguna razón este ya no desea ejercerlos y por lo tanto renuncia a ellos.

**Revocación por exigencia del interés público.** Habíamos dicho que con base en el interés público se va a resolver sobre los intereses de las personas tomando en cuenta los deseos del grupo más numeroso y en el valor que se protege como puede ser la salud, la seguridad. Se va a determinar que lo que beneficia a un número mayor de personas puede ser más importante que el interés de un individuo en particular.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere a la revocación por razones de mérito, la cual es una forma de extinguir un acto administrativo y es realizada por la Administración pública cuando surjan causas supervenientes que originen que el acto no sea acorde al interés público.

Al respecto comenta el Licenciado Manuel Lucero Espinosa lo siguiente:

“Los actos administrativos, como lo señala Fraga, deben guardar una doble correspondencia: con la ley que regula tales actos y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La adecuación del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad; en cambio, la conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad o de mérito.”<sup>62</sup>

### **3) IRREGULARIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO, NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **Irregularidades**

La irregularidad se refiere a que el acto carece de uno o varios elementos o requisitos o por desviaciones en el procedimiento. Cualquier vicio que se encuentre en éstos afectará su validez y eficacia. “Un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes, o sea, son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos.”<sup>63</sup> Si el acto administrativo es irregular no debe producir sus efectos hasta que se corrija la irregularidad.

El Licenciado Miguel Acosta Romero decía que: “Para nosotros, en Derecho Administrativo, creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular es decir que no reúnan los requisitos y modalidades necesarias para que opere con plenitud y estimamos que

---

<sup>61</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. Ob. Cit. p.256.

<sup>62</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada. Ed. Porrúa, México, 2004. p.55.

<sup>63</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1er y 2º cursos. . p.254.

la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquel”<sup>64</sup>

## **Vicios que afectan los elementos del acto administrativo**

### **Vicios del elemento subjetivo**

Comprenden la competencia y la voluntad.

Respecto a la competencia, el acto se encontrará viciado cuando el órgano administrativo que lo emitió no está facultado para hacerlo. Según El Licenciado Delgadillo Gutiérrez “los vicios que afectan la expresión de la voluntad pueden ser de dos tipos: los subjetivos y los objetivos. Los primeros son los que atañen a la voluntad psíquica del funcionario, en cambio, los segundos son los que inciden sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la administración Pública.”<sup>65</sup>

El error, el dolo y la violencia son los vicios que perturban la voluntad psíquica del funcionario.

El error puede definirse como una creencia no conforme con la verdad., es un falso conocimiento de la realidad.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dice que el dolo “Se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta a dolosa.”<sup>66</sup>

La violencia consiste en la coacción de tipo físico o moral que se hace sobre el funcionario con el fin de que se emita el acto administrativo sin apego a la ley.

### **Vicios del elemento objetivo.**

Afectan al objeto, motivo y fin del acto administrativo.  
En cuanto al objeto, debe ser lícito, posible y determinado.

Respecto a los vicios que afectan al motivo, el Licenciado Luis Delgadillo opina que estos suceden cuando los hechos que motivan el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma incorrecta; cuando el acto se dictó en desacato de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las disposiciones debidas, y cuando no hay adecuación entre los motivos y los preceptos que fundamentan el acto administrativo.

La autoridad administrativa debe actuar de acuerdo con el fin establecido por la ley.

---

<sup>64</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. Ob. Cit. p. 69.

<sup>65</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. cit. p.245.

<sup>66</sup> *Ibidem.* p. 246.

## **Vicios del elemento formal.**

Estos vicios afectan al procedimiento y a la exteriorización y publicidad del acto administrativo.

Cuando hablamos de forma del acto nos referimos a la manera en la que se exterioriza el acto administrativo.

## **Nulidad de los actos administrativos**

En derecho administrativo, el tema de la nulidad del acto sufre una influencia del derecho privado. Sin embargo, no resulta conveniente la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos, porque como señala el Licenciado Humberto Delgadillo Gutiérrez: "La aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza a los primeros".<sup>67</sup>

Respecto a la nulidad de los actos administrativos, el Licenciado Rafael Martínez Morales explica: "En este asunto se ha creado una terminología muy variada, según los alcances que se den a la irregularidad que afecta a un acto: nulidad absoluta y nulidad relativa acto nulo y anulable; nulo de pleno derecho; convalidable e inconvalidable; ineficacia, nulidad subsanable e insubsanable, etc."<sup>68</sup>

La invalidez de los actos administrativos se origina dependiendo de la gravedad del vicio o defecto en sus elementos esenciales. Los ordenamientos jurídicos administrativos establecen los supuestos de nulidad de los actos administrativos.

Según el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, las leyes administrativas mexicanas se refieren a actos nulos de pleno derecho, actos nulos y actos anulables. A continuación se explicará brevemente cada uno de ellos:

**Actos nulos de pleno derecho.** Esta situación se presenta cuando la ley así lo determine y carece de efectos jurídicos desde que nace el acto sin que se requiera su impugnación.

**Actos nulos:** Es necesaria la impugnación del acto administrativo que haga el interesado para verificar si se encuentra afectado por algún vicio. A diferencia de los actos nulos de pleno derecho, el acto sí produce sus efectos jurídicos porque existe una presunción de validez.

El recurso administrativo de revocación, los juicios contenciosos administrativos y el juicio de amparo son medios de defensa que tiene el particular en contra de los actos de la autoridad que considere que afectan a sus intereses.

---

<sup>67</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. Elementos de Derecho Administrativo I. p. 249.

<sup>68</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1er y 2º cursos. p. 252..

No puede ser subsanable el acto administrativo nulo porque no tendría sentido entonces que el particular pudiera combatir el acto a través de un medio de defensa si la autoridad corrigiera a cada rato su acto.

El licenciado Humberto Delgadillo opina:

” Si la nulidad que en este precepto se establece se llegara a presentar, ello implica que el acto administrativo contiene vicios graves en uno o varios de sus elementos, y por tal motivo lo correcto sería que dicho acto fuera insanable, ya que de no ser así no existiría ninguna diferencia entre los actos nulos y los anulables “<sup>69</sup>

**Actos anulables:** “la anulabilidad del acto administrativo resulta la consecuencia de una trasgresión leve al ordenamiento jurídico, es un vicio menor en los elementos del acto administrativo que no impide la existencia de alguno de sus elementos esenciales.” <sup>70</sup>

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 5 contempla la nulidad y la anulabilidad de los actos administrativos: “La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”

### **La nulidad contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Desde mi punto de vista, la regulación que hace esta ley resulta un poco confusa. De acuerdo con los artículos 5, 6 y 7, la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I A X del artículo 3° producirá la nulidad del acto administrativo, y la omisión o irregularidad en los elementos o requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3°, producirá la anulabilidad del acto administrativo. Este concepto de anulabilidad se asemeja a lo que en derecho civil se conoce como nulidad relativa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 6 establece las causas por las cuales un acto administrativo será considerado un acto nulo: “La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo,” Dichos requisitos son los siguientes:

- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

---

<sup>69</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis. Ob cit . p. 250.

<sup>70</sup> Ibídem. p. 251.

- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- . Estar fundado y motivado;
- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- Mencionar el órgano del cual emana;

Se considera que los vicios que afectan a los elementos del acto administrativo son graves y por lo tanto el acto no puede producir sus efectos normales. Es por ello que en este caso el acto nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni puede ser cumplido, pero si puede ser subsanable. La violación de las formalidades exigidas por la ley produce la nulidad del acto para que se cumpla con ellos, satisfechas las cuales podrá dictarse el nuevo acto.

Me parece que los actos declarados nulos no deberían ser subsanables, porque entonces no hay una razón para distinguirlos de los anulables que también lo son. Sobre esta cuestión, el Licenciado Manuel Lucero Espinosa opina:

”erróneamente se considera que el acto nulo puede ser subsanable, lo cual estimamos indebido, en cuanto que si dicha irregularidad se presenta porque el acto administrativo contiene vicios graves en uno o varios de sus elementos, lo correcto sería que dicho acto fuera insaneable, ya que de no ser así la autoridad se encontrará facultada para corregir su acto a través de uno nuevo, haciendo nugatorio el ejercicio de los medios de defensa del particular, ya que éste constantemente tendría que agotar tales medios a fin de ir controvirtiendo los actos de la autoridad”.<sup>71</sup>

Respecto a la anulabilidad de los actos administrativos el artículo 7 explica: “La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.” Así, un acto administrativo será anulable cuando no cumpla con los requisitos siguientes:

- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

---

<sup>71</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel .Ob. Cit P. XXI.

- Tratándose de actos administrativos(sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

En este artículo se establece que el acto declarado anulable va a ser considerado como un acto legítimo ya que los vicios que contiene son leves y por lo mismo el acto puede ser subsanable y una vez que se perfeccione puede ser cumplido siempre y cuando se notifique al destinatario, por ello se considera que gozará de presunción de ejecutividad.

Al desaparecer el defecto que invalida a un acto administrativo anulable, el acto se vuelve válido. La convalidación consiste en el cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico que fueron omitidos o que no se cumplieron, o sí se cumplieron pero no en la forma debida.

Así lo explica El Licenciado Manuel Lucero Espinosa: “En este artículo, a diferencia del anterior, establece las causas por las que el acto administrativo se encuentra viciado de anulabilidad, las cuales dada la naturaleza de esta forma de extinción del acto administrativo implica que los vicios son leves y, por ello, dan al acto respectivo la apariencia de legitimidad.”<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ibidem. p.45.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LAS VISITAS DE VERIFICACION PRACTICADAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

En este capítulo procederé a explicar algunos aspectos relevantes de la Procuraduría Federal del Consumidor, como son una breve reseña histórica, su naturaleza jurídica, su organización y funcionamiento. Además se hará un breve estudio de la Ley Federal de Protección al Consumidor que regula las relaciones de consumo entre consumidores y proveedores de bienes y servicios.

#### **A. MARCO HISTÓRICO.**

La protección de los derechos del consumidor es de reciente aparición, a comparación de la protección de otros derechos como el caso de los derechos de libertad y de seguridad jurídica por los cuales se ha luchado desde hace varios siglos.

Así lo señala el Licenciado Ovalle Favela: “Los derechos del consumidor... han sido reconocidos sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX.”<sup>1</sup>

La defensa de los derechos del consumidor se inicia en la década de 1960, entre otras cosas, debido a que fue entonces cuando surgieron variantes de un mismo producto con diferentes cualidades y características, había muchas marcas que se anunciaban en los medios de comunicación y por lo tanto los consumidores empezaron a ser más exigentes y querían ser informados sobre los productos existentes para poder escoger los que le convenían. Así surgieron organizaciones de defensa del consumidor.

“En marzo de 1962, el presidente John F. Kennedy propuso el derecho a ser informado como un derecho fundamental de los consumidores, en la directiva que formuló al Consejo de Consulta de Consumidores, y el cual ha sido la base para muchas batallas en defensa de los intereses de los consumidores.”<sup>2</sup>

Pronto estas ideas de defensa del consumidor se difundieron en el mundo y llegaron a los países europeos, donde después de estudios y consultas se emitieron resoluciones como la que emitió la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de abril de 1985.

Así lo señala Ovalle Favela: “La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 16 de abril de 1985 la resolución 39/ 248 que establece las directrices

---

<sup>1</sup> OVALLE Favela, José. Derechos del consumidor. UNAM. México. 2001. P.3.

<sup>2</sup> Ibídem. P. 4.

para la protección al consumidor, que es un conjunto de bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar sus políticas y leyes de protección al consumidor”.<sup>3</sup>

Brasil fue uno de los países pioneros en nuestro continente en establecer un Código de Defensa del Consumidor. En nuestro país, la cuestión de la protección de los derechos del consumidor surgió como consecuencia de los cambios económicos que sufrió éste, en el sentido de que cuando se consolida el sistema de economía mixta hubo crecimiento de la producción de bienes y servicios.

Según el Licenciado Jorge Witker, el principio de escasez es la base del sistema económico. Para resolverlo han surgido tres interrogantes: ¿que producir?, ¿Como producir? y ¿para quien producir? El sistema de economía mixta da las siguientes respuestas: produce para el mercado y para la colectividad, acepta tanto a las empresas del Estado como a las empresas privadas. Produce para los consumidores que tengan un amplio poder de compra o un limitado poder de compra. Además el Estado ordena, dirige y regula la vida económica.

“En esos primeros años de la década de los setenta surgió, como consecuencia de los cambios económicos que se estaban viviendo, la idea de instrumentar una serie de políticas que protegieran el ejercicio del salario, evitando que las prácticas desleales de comercio (especulación, acaparamiento) extrajeran ingresos en detrimento de la familia trabajadora.”<sup>4</sup>

Ante tal situación, el país necesitaba una iniciativa del gobierno para proteger a los trabajadores que representaban uno de los grupos sociales más vulnerables, así que se hicieron intentos para crear una ley que tuviera por fin la protección de los consumidores frente a los proveedores de bienes y servicios.

“La culminación de los esfuerzos se plasmó en diciembre de 1975, con la emisión de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Esta ley es el instrumento legal con el que se procura proporcionar a la población, los medios necesarios para evitar abusos por parte de los productores, comerciantes o prestadores de servicios, regulando las relaciones que se dan entre ellos en función del consumo.”<sup>5</sup>

En la Ley Federal de Protección al Consumidor, se estableció la creación de dos instituciones importantes: El Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, cuya finalidad era facilitar a la población los medios necesarios para hacer valer sus derechos como consumidores. El Instituto Nacional del Consumidor se dedicaba a orientar e informar a los consumidores sobre las características, ventajas y desventajas de los distintos bienes y servicios

---

<sup>3</sup> OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. P. 15.

<sup>4</sup> Centro de Documentación e información sobre el consumo.

<sup>5</sup> Idem.

que se ofrecen en el mercado para que ejerzan sus derechos y elijan los productos más convenientes para satisfacer sus necesidades. La Procuraduría vigilaba que se cumplieran las normas reguladoras de las relaciones de consumo entre consumidores y proveedores.

Estas eran las actividades primordiales que realizaban estas instituciones, que fueron creadas cuando se estableció la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975. Sin embargo, posteriormente se reformó esta ley porque las circunstancias económicas del país habían cambiado y se necesitaba hacer modificaciones respecto a las instituciones y a los métodos de defensa de los consumidores. Así lo señala la exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de la Ley Federal de Protección al consumidor de 1992.” El Estado debe reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad contemporánea empieza a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir sus finalidades originales.”<sup>6</sup>

Con la iniciativa que propuso la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, en 1992 se planteó la idea de que ambos organismos, tanto el Instituto Nacional del Consumidor como la Procuraduría Federal del Consumidor, se fusionaran en un solo organismo denominado Procuraduría Federal del Consumidor.

Así se explicó en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de 1992.”En las actuales circunstancias, la necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores se ha convertido, a poco más de tres lustros de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificulta al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población consumidora.”<sup>7</sup>

La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992 precisó conceptos respecto a atribuciones que anteriormente desempeñaba el Instituto Nacional del Consumidor y que ahora pasarían a ser responsabilidad de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

“De esta forma, la Procuraduría Federal del Consumidor contaría, entre sus nuevas atribuciones, con las siguientes: celebrar convenios con organizaciones de proveedores y consumidores para el logro de sus objetivos institucionales; establecer convenios de colaboración con autoridades, entidades paraestatales y otros organismos nacionales y extranjeros, para promover la equidad en las relaciones de consumo; hacer del conocimiento público la falta de atención a las excitativas enviadas a las autoridades competentes, para evitar prácticas recurrentes que lesionen los intereses de los consumidores; realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relativas al consumo; actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios; desarrollar programas educativos de orientación al consumidor y promover la participación de los

---

<sup>6</sup> CD-ROM. COMPILA XI. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2005.

<sup>7</sup> Idem.

sectores privado y social en la definición y financiamiento de programas de trabajo específicos.

Asimismo, se ampliaría notablemente el ámbito de acción de la Procuraduría al facultarla para promover acciones de grupo en favor de consumidores, cuando a su juicio se estén vulnerando sus derechos e intereses.”<sup>8</sup>

Una de las tareas primordiales de la Procuraduría Federal del Consumidor es lograr condiciones equitativas en el mercado por medio de la configuración y fortalecimiento de una cultura del consumo en México.

Ahondaré más sobre este tema en el apartado denominado Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ley protegerá a los consumidores y propiciará que se organicen con la finalidad de defender sus intereses.

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas comenta: “La población del país dispone del derecho a ser protegida mediante las normas y las acciones gubernamentales con el objeto de evitar los monopolios, la acumulación de los bienes para propiciar aumentos artificiales a los precios y toda práctica que afecte a los consumidores”<sup>9</sup>

## **B. LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

La creación de un organismo descentralizado se realizará mediante ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el Presidente de la República.

En este caso, La Ley Federal de Protección al Consumidor es la ley que regula a la Procuraduría Federal del Consumidor, al igual que el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, y su Estatuto Orgánico.

El 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que entró en vigor el 5 de febrero de 1976.

El Licenciado Víctor Hugo Lares Romero opina al respecto de la época de la promulgación de esta ley: “La ley que ahora nos ocupa fue elaborada por funcionarios y consejeros de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, y presentada en una época en la que el poder de compra de las clases sociales disminuía día tras día a causa de la escalada de precios y salarios. Había una representación del gobierno, de la doctrina del derecho mexicano y de los inversionistas, nadie representaba a los trabajadores ni a los consumidores.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> CD-ROM. COMPILA XI. Ob Cit.

<sup>9</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México, 1998. P.594.

<sup>10</sup> LARES ROMERO, Víctor Hugo. El Derecho de Protección a los Consumidores. UAM. México, 1991. P. 134.

Desde su promulgación, esta ley ha sido reformada varias veces, tratando de adaptar la legislación relativa a la protección del consumidor a la actualidad y a los cambios que el país ha sufrido, recogiendo las experiencias de la legislación vigente, pero perfeccionando los aspectos que no son precisos o claros.

La ley señala el objeto y ámbito de acción, define los conceptos de consumidor y proveedor como los sujetos de las relaciones de consumo, reconoce a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como la dependencia de la Administración pública Federal encargada, a falta de competencia específica de alguna dependencia del ejecutivo Federal, de expedir la normatividad derivada de la Ley y a la Procuraduría Federal del Consumidor como única instancia responsable de vigilar su cumplimiento.<sup>11</sup>

El artículo 1° señala que el objeto de la ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

También señala que en las relaciones de consumo se promoverá la protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos o servicios. Igualmente se fomentará la educación y la difusión sobre el consumo adecuado para que los consumidores tengan libertad de escoger el producto o servicio que mejor les convenga. Así mismo, los diferentes productos y servicios deberán contener información referente a la cantidad, características, composición, calidad, precio y advertir si representan algún riesgo a la salud.

En las relaciones de consumo se debe garantizar el derecho a la protección jurídica, económica administrativa y técnica a los consumidores para la defensa de sus derechos. Deben realizarse acciones tendientes a defender a los consumidores en contra de la publicidad engañosa que ofrece un producto determinado o un servicio que en realidad no posee las características o beneficios que promete por lo cual deben hacerse diversos exámenes para determinar la veracidad de la información respecto a las características, calidades y precios ofrecidos.

En la actualidad nos encontramos con que debido al avance de la tecnología existen formas variadas de comprar productos o recibir servicios como son las ventas a través de medios electrónicos por Internet o por teléfono. En dichas relaciones también deben de ser protegidos los consumidores por lo que se debe de contar con medias idóneas de información y conocimiento suficiente para que la protección al consumidor abarque tanto las formas convencionales de transacción como las formas novedosas.

El artículo 5 de la ley citada señala las actividades a las que no podrá aplicarse las disposiciones de la ley: como son los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los servicios profesionales que no sean de naturaleza mercantil, los servicios que presten las sociedades de información crediticia, los servicios prestados por las Instituciones y

---

<sup>11</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. México. 1999. P. 217.

Organizaciones que estén regulados por las leyes financieras y supervisados por algún órgano de regulación, de supervisión o de protección y defensa dependiente de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.

La Ley Federal de Protección al Consumidor vigente consta de 143 artículos y comprende 15 capítulos:

El Capítulo I se denomina Disposiciones Generales. En el se contempla el objeto de la ley, los principios básicos en las relaciones de consumo, conceptos de consumidor y proveedor, obligaciones y prohibiciones de los proveedores, entre otros aspectos.

El artículo 2 define los conceptos de consumidor y proveedor como sujetos de la relación de consumo: consumidor es la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios, o la persona física o moral que adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

Ahora bien, proveedor es la persona física o moral que habitualmente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

El Capítulo II. Denominado “De las autoridades”, contiene las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento industrial, ahora denominada Secretaría de Economía, naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor, su patrimonio y atribuciones.

El Capítulo III es relativo a la información y publicidad. Trata de las reglas que deben seguirse respecto a la información o publicidad relativa a los bienes o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, y las facultades de la Procuraduría respecto a la información y publicidad.

El Capítulo IV se refiere a las promociones y ofertas. Señala cuáles son las prácticas comerciales que se consideran promociones y lo que se entiende por oferta para la ley, así como las reglas aplicables a ambas.

El Capítulo V se refiere a las ventas a domicilio, mediatas o indirectas el concepto de venta a domicilio y las reglas aplicables a este tipo de ventas.

El Capítulo VI es relativo a los servicios y trata de las obligaciones de los establecimientos que presenten servicios al público y se menciona la prestación del servicio de tiempo compartido.-

El Capítulo VII se refiere a las operaciones a crédito. Cuando se realicen operaciones a crédito al consumidor, ya sea la venta de un bien o la prestación de un servicio, se deberá de informar al consumidor sobre el precio de contado del bien o servicio, el número de pagos a realizar, su periodicidad, el monto de los intereses a pagar en cada período.

El Capítulo VIII trata de los actos de fraccionadores, constructores, promotores, asesores y vendedores al público de viviendas destinadas a casa habitación. El artículo 73 bis señala la información que deberá proporcionar el proveedor a los consumidores respecto del bien inmueble que ofrecen en venta. El contrato respectivo deberá registrarse ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

El Capítulo VIII bis trata de los derechos de los consumidores en las transacciones efectuadas a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología. Señala las obligaciones que tiene que cumplir el proveedor cuando preste algún servicio o venda algún bien mediante el uso de medios electrónicos, ópticos o de otro tipo.

El Capítulo IX se refiere a las garantías. El artículo 77 dice que la ley se va a aplicar a los bienes o servicios que se ofrezcan con garantía. La póliza de garantía deberá librarse por escrito, de forma clara y precisa, señalando su alcance, duración, condiciones, la manera de hacerla valer, domicilio para reclamaciones y domicilio de los talleres de servicio.

El Capítulo X describe los contratos de adhesión. Un contrato de adhesión es el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio, aún cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. En este capítulo, entre otros aspectos, se establecen varias cláusulas de los contratos de adhesión que no se consideran válidas.

El Capítulo XI trata del incumplimiento. Se refiere al derecho que tienen los consumidores a la reposición del producto, a la bonificación, compensación o devolución de la cantidad pagada, a su elección, en determinados casos. También explica la manera en la que el consumidor podrá hacer valer tales derechos.

El Capítulo XII es relativo a la vigilancia y verificación. Para aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización la Procuraduría Federal del Consumidor va a practicar la vigilancia y verificación necesarias.

El Capítulo XIII trata de los Procedimientos. El artículo 99 establece que la Procuraduría recibirá las quejas o reclamaciones de los consumidores con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio idóneo. También se regulan el procedimiento conciliatorio, en el que se procura que tanto el consumidor como el proveedor se reúnan en una junta de conciliación a fin de acordar sus respectivos intereses, y el procedimiento arbitral. El artículo 117 dice: "La Procuraduría podrá actuar como árbitro entre consumidores y proveedores cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos,

observando los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes.” Finalmente este capítulo hace alusión a los procedimientos por infracción a la ley.

El Capítulo XIV se refiere a las sanciones. Señala el monto de las sanciones consistentes en multa como consecuencia de las infracciones a lo dispuesto en los artículos de la ley Federal del Consumidor. También señala las circunstancias, documentos o elementos en los que se basará la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer las sanciones por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor y explica que en casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura total o parcial, y especifica cuales son los casos que se consideran graves.

El Capítulo XV trata de los recursos administrativos. En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con base en las disposiciones de la Ley, procede interponer por escrito el recurso de revisión que señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Anteriormente, en contra de estas resoluciones podía interponerse recurso de revisión y la misma ley Federal de Protección al Consumidor establecía .las reglas que debían seguirse, pero ahora nos remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## **C. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

La Ley Federal de Protección al Consumidor vigente en su artículo 20 nos dice que “La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio.” A continuación voy a estudiar el rol que desempeña esta Procuraduría dentro de la Administración Pública.

Empezaré explicando qué es la Administración Pública Puede entenderse como el conjunto de órganos estatales que desarrollan actividades de prestación de servicios públicos que tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la sociedad.

Según el Licenciado Luis Humberto Delgadillo “ Desde el punto de vista objetivo se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.”<sup>12</sup>

El artículo 90 constitucional, que fue reformado en 1981 para regular la existencia de una Administración Pública Federal con estructura centralizada y paraestatal establece: “La Administración Pública Federal será centralizada y

---

<sup>12</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de derecho Administrativo. LIMUSA NORIEGA. México, 2004. P. 85.



paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Según la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice que “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma legal que adopten”.

La ley Federal de las Entidades Paraestatales controla la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Sin embargo, el artículo 3 de la misma ley nos dice que ésta no va a ser aplicable a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la Procuraduría Agraria a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, ni a la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que: “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.’

¿Que entendemos por áreas estratégicas? las áreas estratégicas son las áreas que señala el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el artículo 28 en su cuarto párrafo señala que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expide el Congreso de la Unión.

De acuerdo con el Licenciado Delgadillo Gutiérrez, la descentralización “se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura

impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente”.<sup>13</sup>

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, “descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público.”<sup>14</sup>

La Ley Federal de las entidades paraestatales en su artículo 15 se refiere a la creación de un organismo descentralizado. Su creación se realizará mediante ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el Presidente de la República. En la ley que crea el organismo descentralizado se establecerá lo siguiente:

- La denominación del organismo
- Su domicilio legal
- El objeto del organismo
- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio
- La manera en que estará integrado el organismo, es decir, las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, del Director General y de los órganos de vigilancia.
- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Así lo señala también el Lic. Humberto Delgadillo “La creación de un organismo de esta naturaleza sólo la puede efectuar el ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley, es decir, que el poder legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal la existencia del organismo público, y el ejecutivo, por decreto, lo cree en forma específica.”<sup>15</sup>

La dirección del organismo descentralizado va a estar regulada por la ley o decreto que lo creó. “Se trata en todo caso de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales, y de manera excepcional, de representantes de instituciones universitarias y de particulares.”<sup>16</sup>

El patrimonio de los organismos descentralizados se integra por las aportaciones que la federación hace al momento de su creación, los ingresos que obtiene por los servicios que realiza y por los bienes y derechos que adquiere por otro título. El Licenciado Martínez Morales señala al respecto: “Que los organismos descentralizados tengan patrimonio propio es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y

---

<sup>13</sup> *Ibidem*. P. 93.

<sup>14</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. México. 1999. P. 1085.

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Ob. Cit.* P. 138.

<sup>16</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos.* P. 147

disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula su patrimonio.<sup>17</sup>

Al respecto, la Suprema Corte de justicia sostiene “ lo que en realidad se produce es una afectación por parte del Estado, de una parte de sus bienes, que siguen siendo de su propiedad a las necesidades propias del servicio prestado limitando así la responsabilidad el propio Estado a la persona del patrimonio especialmente afectado, y si bien tales organismos obran en nombre propio, ello implica que actúan en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado en oposición al concepto de su patrimonio general.”

Los organismos descentralizados, aunque tengan personalidad jurídica y patrimonio propios, serán controlados para su vigilancia por medio de un sistema de tutela denominado sectorización.

La ley Federal de protección al consumidor que regula a la Procuraduría Federal del Consumidor establece que es un organismo descentralizado. Como ya se había comentado antes, en su artículo 20 establece la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del consumidor. Este organismo tiene como finalidad promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores y propiciar la equidad y la seguridad en las relaciones de consumo.

El licenciado Ovalle Favela explica en su obra denominada comentarios a la Ley Federal de Protección al consumidor lo siguiente:

“Las características de la Procuraduría Federal del Consumidor en cuanto a organismo descentralizado son las siguientes:

- Tiene personalidad jurídica diversa de la administración central
- Posee un patrimonio propio que se integra en los términos previstos en el artículo 23 de la ley
- Tiene funciones de autoridad administrativa, ya que puede emitir actos unilaterales, imperativos y coercibles, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley.
- El servicio o la función social que le atribuye la ley consiste en .promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.”<sup>18</sup>

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 23 explica los bienes que integran el patrimonio de este organismo. Dichos bienes son los siguientes: los bienes con que cuenta; los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación; los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* P. 148.

<sup>18</sup> OVALLE FAVELA, José. *Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor*. Mc Graw Hill S.A. de C.V. México. 1995. P. 47.

del gobierno del Distrito Federal; los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia; y los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

## D. ORGANIZACIÓN

La Ley Federal de Protección al Consumidor señala someramente la manera en la que la Procuraduría Federal del Consumidor estará organizada.

El artículo 22 de la Ley Federal de Protección al Consumidor expresa que existirán oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas

El Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor vigente (publicado en la Sección Primera del Diario Oficial de la Federación, el viernes 16 de julio de 2004) tiene por objeto establecer la organización de este organismo.

La Procuraduría Federal del Consumidor estará integrada por oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades según se requieran.

Las unidades administrativas con que cuenta la Procuraduría Federal del Consumidor están señaladas en el artículo 4º del Reglamento, el cual me permito transcribir:

“**ARTÍCULO 4.-** La Procuraduría contará con las siguientes unidades administrativas:

- I.- Oficina del Procurador;
- II.- Subprocuraduría de Servicios;
- III.- Subprocuraduría de Verificación;
- IV.- Subprocuraduría Jurídica;
- V.- Coordinación General de Planeación;
- VI.- Coordinación General de Educación y Divulgación;
- VII.- Coordinación General de Administración;
- VIII.- Dirección General de Comunicación Social;
- IX.- Dirección General de Delegaciones;
- X.- Dirección General de Quejas y Conciliación;
- XI.- Dirección General de Contratos de Adhesión, Registros y Autofinanciamiento;
- XII.- Dirección General de Procedimientos;
- XIII.- **Dirección General de Verificación y Vigilancia;**
- XIV.- Dirección General de Verificación de Combustibles;
- XV.- Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor;
- XVI.- Dirección General Jurídica Consultiva;
- XVII.- Dirección General de lo Contencioso y de Recursos;
- XVIII.- Dirección General de Estudios sobre Consumo;
- XIX.- Dirección General de Planeación y Evaluación;

- XX.-** Dirección General de Difusión;
- XXI.-** Dirección General de Educación y Organización de Consumidores;
- XXII.-** Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXIII.-** Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- XXIV.-** Dirección General de Recursos Humanos;
- XXV.-** Dirección General de Informática, y
- XXVI.-** Delegaciones y Subdelegaciones.

Al frente de cada una de las referidas unidades administrativas existirá un titular, que será nombrado Subprocurador, Coordinador General, Director General, Delegado o Subdelegado, según corresponda y tendrá las facultades que determinen este Reglamento y el Estatuto Orgánico.

La Procuraduría también contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, abogados resolutores, dictaminadores, **verificadores**, ejecutores, notificadores, peritos, promotores, instructores, receptores de quejas y demás servidores públicos que determine el Procurador de acuerdo con las disposiciones presupuestales aplicables.”

### **Órgano de Control.-**

El titular del órgano interno de control de la Procuraduría Federal del Consumidor será designado y en su caso, removido por la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Según el artículo 5 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, el órgano interno de control y su titular van a actuar de conformidad a las atribuciones que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **E. FACULTADES**

### **1. Generalidades.**

Ya ha quedado claro que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de interés social cuyo fin principal es regular las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores y propiciar la equidad y la seguridad jurídica a través de la aplicación de determinadas medidas.

La Ley Federal de Protección al Consumidor vigente en el artículo 24 y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor establecen las atribuciones de este organismo y de las unidades administrativas que lo integran.

El fin primordial de la política de protección al consumidor es que los consumidores satisfagan sus expectativas al adquirir algún producto o un servicio. En la actualidad existe una variedad de productos disponibles en el mercado que se ofrecen al público a través de distintos medios de difusión. Así, las campañas publicitarias inducen al consumo de los mismos y la gente se siente atraída hacia ellos aunque desconozcan si son de buena o mala calidad o si el precio es conveniente.

De este modo, la Procuraduría Federal del Consumidor orienta e informa a los consumidores sobre la calidad y precio de los productos al realizar análisis e investigaciones en una variedad de productos de diversas marcas y precios y al final anuncia cuales son las mejores opciones de compra y cuales productos convienen más al consumidor.

El Licenciado Lares Romero señala al respecto “La PFC es competente para representar los intereses de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, y también frente a las personas privadas. Aparte está facultada para ejercer funciones de denuncia, así como de consejo, desempeña igualmente un rol de conciliador y de árbitro entre consumidores y comerciantes.”<sup>19</sup>

Otra de las acciones fundamentales consiste en elaborar y difundir información sobre la calidad, características, precios, tecnología de los diversos productos y servicios que se ofrecen en el mercado, informando a la población sobre los más convenientes y de mejor calidad para que no se perjudique a la economía de las personas al adquirir algún producto no satisfactorio. De esta manera se pretende educar a las personas para que tengan la posibilidad de elegir dentro de un universo de productos el que mejor satisfaga sus necesidades en cuanto a precio y calidad.

Así, la Procuraduría ha emprendido las siguientes acciones: publicación mensual de la Revista del Consumidor, realización y difusión de programas radiofónicos y de televisión, estudios comparativos de calidad y de precios de los bienes y servicios existentes en el mercado.

El Licenciado Jorge Witker opina “Una tarea fundamental que cumple la Profeco es concienciar a los consumidores en el buen y racional uso de sus ingresos. Para ello fomenta la investigación sobre el consumo a realizarse, la organización en grupos de consumidores, pruebas de calidad, hábitos de consumo, derechos de los consumidores, y análisis de publicidad.”<sup>20</sup>

También la Procuraduría celebra convenios con proveedores y consumidores para lograr la equidad en las relaciones entre los mismos, y también celebra convenios y acuerdos de colaboración con autoridades federales,

---

<sup>19</sup> LARES ROMERO, Víctor Hugo. El Derecho de Protección a los Consumidores. U. A. M México, 1991. P.60.

<sup>20</sup> WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico. Mc. Graw -Hill. 1999. P.230

estatales, municipales del gobierno del Distrito Federal y con gobiernos de otros países en beneficio de los consumidores.

En el caso de existir controversia entre los consumidores y los proveedores la Procuraduría Federal del Consumidor procurará solucionar las diferencias entre ambas partes para que lleguen a un acuerdo favorable. La ley Federal de Protección al Consumidor determina los medios para lograrlo. Dichos medios son la Conciliación y el Arbitraje. Cuando un consumidor tenga una queja sobre algún producto o servicio, deberá hacerlo saber a la Procuraduría, quien recibirá dicha queja y notificarla al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación. El proveedor deberá presentar ante la Procuraduría un informe por escrito, en donde explique los hechos señalados en la reclamación.

Posteriormente se celebrará una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes. Esta audiencia deberá celebrarse por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

Durante la audiencia el Conciliador expondrá a las partes una síntesis sobre la controversia y los exhortará para que lleguen a un arreglo.

Si es que las partes no llegan a un arreglo, el conciliador los exhortará a que resuelvan la controversia mediante un procedimiento arbitral. Las partes podrán designar como árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor o a algún árbitro independiente.

En caso de que no acepten el arbitraje, ambas partes podrán hacer valer sus derechos de la forma que mejor les convenga.

El procedimiento arbitral podrá ser en estricto derecho o en amigable composición. En la amigable composición el árbitro tendrá libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujetarse a reglas legales. Según el artículo 120 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el juicio arbitral de estricto derecho “Las partes formularán compromiso en el que fijarán las reglas de procedimiento acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes.” Si no se ponen de acuerdo, el árbitro fijará dichas reglas.

La resolución emitida por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplirse dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación.

Respecto a esta atribución puede decirse que “Una de las más importantes funciones de esta Procuraduría consiste en facilitar el acceso del público consumidor a la Justicia, proporcionándole una instancia administrativa adecuada que le permita dirimir sus controversias en aquellos casos en que la cuantía y características del negocio hacen compleja e incontable su planteamiento ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Centro de Documentación e información sobre el Consumo. (CEDIC)

Debido a su naturaleza, como una autoridad administrativa está facultada para aplicar las sanciones y demás medidas determinadas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y los demás ordenamientos que resulten aplicables. Además, puede requerir a los proveedores o a las autoridades competentes que tomen medidas para combatir, detener o evitar las prácticas que afecten los intereses de los consumidores.

Así lo señala la Exposición de motivos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de fecha 9 de diciembre de 2002:

“A fin de evitar que se lesionen los derechos e intereses de los consumidores, se establecen las llamadas medidas precautorias cuya naturaleza implica evitar de manera cautelar se sigan generando conductas que pudieran ser lesivas a esos derechos. Con dichas medidas se corrige una omisión de vital trascendencia en los procedimientos que sigue la Procuraduría, sin necesidad de acudir a la legislación supletoria. De este modo se establece la facultad de la autoridad de emplear medidas como la inmovilización de bienes y transportes, colocación de sellos de advertencia y la suspensión de la publicidad engañosa y abusiva, así como la comercialización de bienes, productos y servicios.”<sup>22</sup>

Cuando la Procuraduría Federal del Consumidor tenga conocimiento de un hecho que pueda constituir un delito puede hacer una denuncia ante el Ministerio Público, de igual forma puede denunciar ante las autoridades administrativas las violaciones a las leyes que afecten los derechos de los consumidores

Otra de las atribuciones importantes de la Procuraduría Federal del Consumidor es la de verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas para lograr la protección de los intereses del consumidor.

También podrá verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de las Normas Oficiales Mexicanas, y que las pesas, medidas e instrumentos para medir que se utilicen en las transacciones comerciales sean adecuadas en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Esta atribución será estudiada con más detalle durante el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la Procuraduría tiene la facultad expresa para ordenar la suspensión de la publicidad que pretenda confundir o engañar a los consumidores y puede hacer referencia pública de productos, marcas, servicios o empresas de manera específica, como resultado de investigaciones sobre calidad y comportamiento en el mercado.

---

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación .CD-ROM COMPILA XIII. México, 2006.



Al frente de la Procuraduría se encuentra el Procurador Federal del Consumidor, quien será designado por el Presidente de la República y deberá tener título de Licenciado en Derecho y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público, o académicas relacionadas con el objeto de la Ley Federal de Protección al consumidor.

## **2. La atribución de la Procuraduría para practicar visitas de verificación**

A continuación voy a estudiar específicamente, la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para realizar visitas de verificación con el fin de que se cumplan las disposiciones de la ley que rige a esta Procuraduría, esto es, de la Ley Federal de Protección al Consumidor. La razón del porqué no se va a profundizar en las demás facultades es que en esta investigación se dirige solamente a analizar la práctica de las vistas de verificación administrativa que lleva a cabo la Procuraduría Federal del Consumidor.

La práctica de las visitas de verificación es una facultad que posee la autoridad administrativa cuya finalidad es la comprobación de que el administrado cumple con las obligaciones que señalan las leyes o reglamentos administrativos o fiscales.

Nuestra Constitución Política regula esta actividad en su artículo 16. Este precepto utiliza el término visita domiciliaria en una acepción amplia abarcando todo el ámbito administrativo. Sin embargo, en sentido estricto la visita domiciliaria se ha ajustado al área fiscal, pues únicamente el Código Fiscal ha recogido el término, mientras que los ordenamientos administrativos han utilizado el término de visita de inspección.

La facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para verificar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor esta contenida en el artículo 13 y el artículo 24 fracciones XIII, XIV y XIV bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor. De la misma manera, existe un capítulo relativo a la vigilancia y verificación, que comprende los artículos 96, 97,97 bis, 97 ter, 97 quater, 98,98 bis, 98 ter.

Así, el artículo 13 establece: "La Procuraduría verificará a través de visitas, requerimientos de información o documentación, monitoreos, o por cualquier otro medio el cumplimiento de esta ley. Para efectos de lo dispuesto en este precepto, los proveedores, sus representantes o sus empleados están obligados a permitir al personal acreditado de la Procuraduría el acceso al lugar o lugares objeto de la verificación.

Las autoridades, proveedores y consumidores están obligados a proporcionar a la Procuraduría, en un término no mayor de quince días, la información o documentación necesaria que les sea requerida para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para sustanciar los procedimientos a que se refiere esta ley, excepto cuando se demuestre que la información requerida

sea de estricto uso interno o no tenga relación con el procedimiento de que se trate. Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez.”

Este artículo explica que la visita de verificación puede entenderse con el encargado o el empleado sin que sea necesario que la orden de visita sea dirigida al propietario del establecimiento o a su representante. Por lo que si no se encuentra alguno de éstos no se va a dejar citatorio para que se espere al verificador al día siguiente, sino que la visita se va a realizar con la persona que se encuentre en ese momento en el lugar de las visita.

Puede suceder que quien atienda la visita de verificación sea un empleado que no pueda proporcionar adecuadamente la información que se le solicita, y quizá de datos inexactos que posiblemente perjudiquen al propietario del establecimiento.

En la práctica he sabido de casos en los cuales los visitantes pretenden satisfacer el requisito de debida motivación para imponer una multa si se da el caso de encontrar alguna irregularidad. Como la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 132 requiere que para poder imponer una sanción económica se debe tomar en cuenta la condición económica del infractor, al momento de realizar la visita le preguntan al visitado que a cuanto asciende el valor del negocio, para que al momento de imponer una multa pueda justificarse que la cantidad es proporcional a la condición económica del infractor. Suponiendo que el empleado diga una cantidad que no sea verdadera, porque desconoce el dato y dice que el dueño del establecimiento es más solvente de lo que en realidad es, entonces la Procuraduría le va a imponer una multa mayor y desproporcionada.

Todo un problema porque desde un principio no se atendió la visita con la persona adecuada. Considero que no es correcta esta manera de conocer la capacidad económica del infractor, porque para conocer este dato es necesario otro tipo de elementos que sean veraces, como podría ser el acta constitutiva de una empresa. Pero estos datos puede facilitarlos solamente el dueño de la misma o el representante legal, porque opino que son las personas idóneas para conocerlos, y no cualquier persona que se encuentre en el establecimiento.

El artículo 24 en sus fracciones XIII, XIV y XV establece la atribución de la Procuraduría Federal de Consumidor para verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas con el fin de lograr la protección de los intereses del consumidor. También podrá verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de las Normas Oficiales Mexicanas, y que las pesas, medidas e instrumentos para medir que se utilicen en las transacciones comerciales sean adecuadas en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

### **3. El procedimiento para la práctica de las visitas de verificación**

El capítulo XII de la Ley Federal de Protección al Consumidor se refiere a la vigilancia y verificación. En este se explica el procedimiento a seguir para la práctica de las visitas cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley y en lo no previsto se va aplicar el procedimiento que señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Para el caso de verificar el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, el procedimiento se regirá por lo establecido en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización

Así, se precisa para el caso de verificación y vigilancia, una dualidad en la aplicación de la ley, ya que tratándose de la verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, la ley aplicable será la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; en tanto que para verificar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la ley aplicable será la misma ley y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el caso de esta investigación se está enfocando a la verificación del cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que es supletoria.

La visita de verificación se va a practicar en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los lugares donde se presten servicios, tanto en los establecimientos o lugares fijos, como en aquellos en tránsito. Durante la visita se procederá a examinar los productos y las condiciones en que se ofrezcan estos o en los lugares en que se presten los servicios, se verificarán entre otras cosas los precios, la calidad, el contenido neto y los instrumentos para medir y la existencia o inexistencia de mercancías.

Para poder realizar la visita deberá existir una orden escrita firmada por la autoridad administrativa competente en la que se autorice al personal que acude al establecimiento para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales la cual debe explicar la finalidad de la visita y cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. Dicha orden deberá ser entregada a la persona con quien se entienda la diligencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor en el artículo 13 señala que la visita puede realizarse estando presentes tanto el proveedor, sus representantes o sus empleados. Es decir, cualquiera de éstos puede atender al personal de la Procuraduría Federal del Consumidor que acude al establecimiento a practicar la visita.

La Procuraduría Federal del Consumidor va a proceder de oficio, pero cualquier persona podrá denunciar de manera verbal, por escrito, por vía telefónica o electrónica las violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor y a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. En la denuncia se deberá indicar el nombre y domicilio del denunciado, explicar los hechos en que el consumidor se basa para hacer la denuncia e indicar el nombre y domicilio del denunciante.

Según lo ordenado por el artículo 97 quáter, cuando durante el procedimiento de la visita se detecte el incumplimiento de las obligaciones señaladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor un bien, un producto o un servicio afecte o pueda afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de un conjunto de consumidores se podrán aplicar las medidas precautorias correspondientes a cada situación, las cuales consistirán en: inmovilización de envases, bienes, productos y transportes; el aseguramiento de bienes o productos en términos de lo dispuesto por el artículo 98 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor; suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios; colocación de sellos de advertencia, y ordenar la suspensión de información o publicidad.

Cuando los bienes o productos que se comercialicen fuera de establecimientos comerciales no cumplan con las leyes aplicables al caso, la Procuraduría Federal del Consumidor tiene la atribución de ordenar el aseguramiento de los mismos, de conformidad al procedimiento que se establezca y se publique en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con el artículo 98 bis de la Ley Federal de Protección Al Consumidor, si la Procuraduría realiza una verificación y detecta violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor y a la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, a las Normas Oficiales Mexicanas, ordenará que se informe a los consumidores sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses, así como la manera en que éstos compensarán el daño que provocaron.

El artículo 123 de la Ley Federal de Protección Al Consumidor establece que para determinar si el visitado cumplió o no con lo ordenado en la misma, la Procuraduría Federal del Consumidor le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que considere conveniente.

El Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 2006) contiene un capítulo denominado De la verificación y vigilancia. En sus artículos 64 y 65 establece determinadas reglas de supletoriedad aplicables a los diversos casos en los que la Procuraduría Federal del Consumidor practica visitas de verificación.

Así, para la verificación de bienes o productos que se comercialicen fuera de establecimiento comercial, la Procuraduría aplicará las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley sobre metrología y Normalización, el Reglamento de ésta y el procedimiento que corresponda emitido por el Procurador.

El artículo 65 del Reglamento indica que para la verificación de bienes y productos que se transporten en vehículos automotores, se van a aplicar las disposiciones de la Ley sobre Metrología y Normalización, La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las Normas Oficiales Mexicanas.

Considero que en el capítulo referente a la vigilancia y verificación de dicho reglamento se hubiera señalado de forma detallada un procedimiento para realizar visitas de verificación con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, porque la finalidad de dicho reglamento es perfeccionar y aclarar los conceptos y contenidos de una ley que no sean suficientemente precisos.

Así, dicho procedimiento estaría regulado en un mismo ordenamiento, porque actualmente se encuentra previsto en varias leyes y ordenamientos, lo que resulta poco práctico y complicado.

Para verificar el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, deberá seguirse el procedimiento para practicar visitas contemplado en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización

La Ley Federal Sobre Metrología y Normalización (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1992.) en su artículo 3 fracción XVIII explica que la verificación es la constatación ocular o comprobación mediante muestreo, medición, pruebas de laboratorio, o examen de documentos que se realizan para evaluar la conformidad en un momento determinado.

Según el artículo 94, existen dos supuestos de visitas de verificación, la primera se va a practicar en los lugares en los que se produzca, obtenga, elabore, fabrique, prepare, conserve, mezcle, acondicione, envase, manipule, ensamble, transporte, distribuya, almacene, se expendan o se suministre al público algún producto o algún servicio con el fin de verificar ocularmente que se cumple con lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y para verificar los instrumentos de medición.

También se va a realizar la visita de verificación para comprobar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, el contenido o el contenido neto, la masa drenada, para determinar los ingredientes que integren un producto y para comprobar que la información comercial es verdadera. Según el artículo 3 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, la Norma Oficial Mexicana es la regulación elaborada por un organismo competente cuya observancia es obligatoria; contiene un conjunto de reglas, especificaciones, atributos, directrices y características aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, embalaje, marcado o etiquetado.

Tienen como finalidad proteger la seguridad de las personas, la salud humana, animal, vegetal, los recursos naturales y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas.

Para realizar dicha verificación se tomarán muestras de los productos y se realizan pruebas de laboratorio.

Respecto al procedimiento para realizar las visitas de verificación, estas podrán entenderse con los productores, propietarios, sus subordinados o los encargados de los establecimientos industriales o comerciales en los que se realicen actividades tendientes a la producción, obtención elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, ensamblado, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de productos y servicios. Esto es, sostiene que la visita

puede realizarse estando presente el encargado de los establecimientos si es que el dueño o el propietario no se encuentran en ese momento.

Para la práctica de la verificación el verificador deberá identificarse con credencial vigente que lo acredite como personal autorizado para practicar dicha visita. Deberá entregar la orden para realizarla y el oficio de comisión respectivo.

Se va a redactar un acta circunstanciada que explique los detalles y pormenores de los hechos acontecidos durante la visita y se le entregará una copia de la misma a la persona con quien se entendió la diligencia. Dicha acta deberá contener lo siguiente: Nombre, denominación o razón social del establecimiento, hora, día, mes y año en que inicie y en que concluya la diligencia, calle, número, población o colonia, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; número y fecha del oficio de comisión que la motivó; nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; datos relativos a la actuación; declaración del visitado, si quisiera hacerla; y nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo los de quien la llevó a cabo.

Las unidades administrativas encargadas de planear y coordinar las actividades de verificación y vigilancia son la Dirección General de Verificación y vigilancia, la Dirección General de Verificación de Combustibles y el Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor las cuales dependen de la Subprocuraduría Federal de vigilancia. Así lo establecen el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor en su artículo 12 y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor vigente (publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el lunes 10 de julio de 2006) en sus artículos 3, 8, 9 y 10:

A continuación explicaré las principales atribuciones de cada una de estas unidades administrativas respecto a su función de verificación y vigilancia:

La Subprocuraduría de Verificación podrá ordenar la verificación y vigilancia de oficio o a petición de algún consumidor o consumidores, vigilar y coordinar los procedimientos para verificar el cumplimiento de las leyes aplicables y expedir las credenciales del personal que realice las visitas de verificación.

La Dirección General de verificación y vigilancia podrá ordenar la verificación y vigilancia, de oficio o a petición de algún consumidor o consumidores, en los términos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables Además podrá proponer al Subprocurador, difundir y aplicar los criterios para el ejercicio de las funciones de verificación y vigilancia y los criterios para la imposición de sanciones que resulten después de haber realizado alguna visita de verificación, y difundirá y aplicará los lineamientos para la actuación del personal que realice funciones de verificación y para la elaboración y calificación de las actas de verificación.

También evaluará el desempeño de los verificadores y podrá ordenar y aplicar las medidas precautorias y las medidas de apremio previstas en las leyes aplicables al caso y podrá imponer las sanciones que correspondan.

Otra de sus atribuciones es requerir a las autoridades, los proveedores y los consumidores la información o documentación necesaria para vigilar que se cumplan las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Las Normas Oficiales Mexicanas y las demás disposiciones legales, reglamentarias aplicables.

La Dirección General de Verificación de Combustibles tendrá las mismas atribuciones que las Unidades Administrativas antes señaladas, solo que actuará respecto a la vigilancia y verificación en materia de combustibles.

El Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor deberá diseñar y supervisar la realización de investigaciones y análisis sobre la calidad y características de los productos y servicios que se ofrecen en el comercio con el fin de dictaminar técnicamente si cumplen con las disposiciones de la Ley Federal de Protección Al consumidor, de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, de las Normas Oficiales Mexicanas y demás ordenamientos aplicables. Además apoyará las actividades para la verificación de los instrumentos de medición que se utilizan en las transacciones comerciales y promoverá la participación de proveedores en la realización de investigaciones para determinar la calidad de los productos y servicios. También actuará como perito en materia de calidad de bienes y servicios y propondrá al Subprocurador formas de cooperación con otros organismos públicos, privados y sociales que se dediquen a realizar investigaciones sobre bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Según el artículo 17 del mismo reglamento, tanto al Director General de Verificación y vigilancia como el Director General de Verificación de Combustibles les corresponde ordenar la práctica de verificaciones, diligencias de acreditación de hechos, notificaciones, peritajes y ejecución de sanciones, entre otras atribuciones. Así mismo, al frente de cada una de las Delegaciones habrá un delegado quien tendrá las facultades de ordenar la verificación y vigilancia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en los términos previstos en la misma y del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en términos de la Ley de Metrología y Normalización, de expedir las credenciales de los verificadores y dictaminar y calificar actas de verificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

#### **4. -La aplicación de medidas precautorias durante el procedimiento de la visita de verificación.**

Con el fin de proteger los derechos del consumidor la Procuraduría Federal del Consumidor aplicará medidas precautorias al proveedor visitado cuando un

bien, un producto o un servicio afecte o pueda afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de un conjunto de consumidores y por lo tanto se incumplan las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Los artículos 17 y 18 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente explican en que casos se considera que un bien, un producto o servicio afecta o puede afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de los consumidores. Dicha afectación ocurre cuando el consumo de un bien, producto o servicio ocasiona la interrupción de la vida o pone en riesgo su continuidad o afecta el buen funcionamiento del organismo por sus características tóxicas, corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas; o implica el uso de mecanismos o instrumentos peligrosos.

Además, cuando se realizan conductas o prácticas comerciales abusivas o que incumplen las Normas Oficiales Mexicanas perjudicando los derechos de los consumidores en forma general, puede decirse que se afecta o puede afectar la economía de una colectividad de consumidores.

Dichas medidas precautorias que puede imponer la Procuraduría Federal del Consumidor con motivo del incumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor o de las Normas Oficiales Mexicanas son las siguientes, de conformidad con el artículo 25 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor: Inmovilización de envases, bienes, productos y transportes; el aseguramiento de bienes o productos que se comercialicen fuera de establecimiento comercial, suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios; colocación de sellos de advertencia, y ordenar la suspensión de información o publicidad.

Así, durante el procedimiento de verificación puede descubrirse algún incumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor o de las Normas Oficiales Mexicanas que ocasione que se aseguren los bienes o productos del visitado que sean comercializados fuera de establecimiento comercial. El acta de verificación deberá contener observaciones sobre dicha circunstancia. Así lo establecen los artículos 97 quáter y 98 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Ahora bien, para llevar a cabo dicho aseguramiento se debe realizar un procedimiento, dicho procedimiento deberá estar sustentado en una ley, para cumplir con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 constitucional.

Sin embargo, la Ley Federal de Protección al Consumidor en sus artículos 25 bis y 98 ter señalan que el aseguramiento de los bienes o productos se deberá realizar conforme al procedimiento que establezca el Procurador mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 16 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor en su primer párrafo explica que las medidas precautorias se van a



imponer de conformidad con los criterios que expida el Procurador mediante un acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De igual manera el artículo 21 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor explica que el procedimiento que regule el aseguramiento de los bienes o productos que se comercialicen fuera de establecimiento comercial cuando no cumplan con las disposiciones aplicables será expedido por el Procurador mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El acuerdo por el que se establece el procedimiento para el aseguramiento de bienes o productos que se expenden fuera de establecimientos comerciales fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 2005.

Cuando los verificadores consideren que los bienes o productos que se venden fuera de establecimientos comerciales no cumplen con las disposiciones aplicables, en el acta circunstanciada que se elabore durante la vista de verificación se hará constar la relación de bienes que presuntamente no cumplan con la Ley Federal de Protección al Consumidor, con las Normas Oficiales Mexicanas o demás ordenamientos aplicables y por consiguiente se ordene su aseguramiento provisional.

Se realizará un inventario de los bienes explicando la denominación, cantidad, características y el estado en que se encuentran al momento del aseguramiento. Dicho inventario se anexará al acta circunstanciada.

A la persona con quien se haya entendido la diligencia de verificación se le entregará una copia del acta circunstanciada y se le emplazará para que en el plazo de diez días hábiles comparezca a defender sus derechos, ofrezca pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga La Procuraduría Federal del Consumidor va a admitir las pruebas que estime pertinentes y hará el desahogo de las mismas. Dentro de los dos días siguientes el presunto infractor deberá presentar sus alegatos y la Procuraduría Federal del Consumidor resolverá en un plazo de quince días hábiles siguientes si se ordena el aseguramiento definitivo o se ordena la devolución de los bienes que se aseguraron.

Cuando el visitado acredite ante la Procuraduría Federal del Consumidor que los bienes o productos asegurados cumplen con las Normas Oficiales Mexicanas, podrá solicitar el levantamiento de la medida precautoria. Si el interesado no comparece a defender sus derechos o si comparece pero no demuestra que los bienes o productos cumplen con las Normas Oficiales Mexicanas aplicables la Procuraduría transferirá los bienes asegurados al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una solicitud en la que se señale la propiedad y el valor de los bienes, si se realiza para la administración, enajenación o destrucción de los mismos, y si los bienes se encuentran a su servicio.

El acuerdo por el que se establecen los criterios para la inmovilización de envases, bienes y productos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2005.

Como resultado de la práctica de las visitas de verificación, las unidades administrativas y los servidores públicos competentes podrán inmovilizar envases, bienes o productos cuando se afecte o se pueda afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores. Según el artículo tercero de este acuerdo, la inmovilización de envases, bienes o productos se practicará al momento de la visita o en un momento posterior.

Al momento de practicar la visita de verificación, el verificador deberá señalar en el acta circunstanciada las causas que motivaron la aplicación de la inmovilización, el fundamento para la aplicación de la misma. Así mismo describirá las características, la ubicación y número de los envases, bienes y productos que se inmovilizarán. Estos deberán estar bajo el resguardo y la responsabilidad del visitado, por lo que en el acta circunstanciada también deberá constar el nombre del responsable del resguardo de los envases, bienes o productos inmovilizados y los nombres de las personas que intervinieron en la diligencia.

Después el verificador procederá a la colocación de los sellos de inmovilización suficientes para impedir la sustracción, sustitución, manipulación, alteración, modificación y comercialización de los productos inmovilizados. Dichos sellos serán colocados evitando que se dañen los envases, bienes y productos.

Cuando el visitado acredite que cumple con las obligaciones establecidas en los ordenamientos aplicables podrá solicitar a la Procuraduría Federal del Consumidor el levantamiento de la inmovilización de envases, bienes o productos.

Durante el procedimiento de levantamiento de la medida precautoria, se deberá elaborar un acta circunstanciada que señale la descripción del estado en el que se encontraron los envases, productos, bienes y los sellos explicando que ya se retiraron éstos últimos.

El acuerdo por el que se establecen los criterios para la colocación de sellos de advertencia fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2004.

Dicho acuerdo establece que antes de colocar los sellos de advertencia se hará un apercibimiento al visitado para que subsane la irregularidad, el incumplimiento a los ordenamientos aplicables. Si no obedece a los requerimientos de la autoridad se procederá a la colocación de los sellos en una visita que se celebrará a los cinco días siguientes al día en que se hizo el apercibimiento.

Los sellos de advertencia se colocarán dentro del área del establecimiento en donde se haya originado la causa para imponer la medida precautoria y deberán estar visibles al público consumidor. Si el visitado ya ha sido acreedor a esta medida precautoria con anterioridad y su conducta es reincidente, los sellos de advertencia se colocarán cerca de la entrada del establecimiento con la finalidad de que los consumidores puedan verlos.

Los sellos tendrán la siguiente leyenda "este establecimiento está sujeto a un procedimiento administrativo de verificación por posibles violaciones a la Ley

Federal de protección al Consumidor. Se coloca de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 bis y 97 quáter de la Ley Federal de Protección al Consumidor y su retiro o destrucción sin orden de la autoridad será sancionada en términos del artículo 187 del Código Penal Federal.”

Los sellos deberán señalar las disposiciones legales en que se basa la autoridad para proceder a colocarlos y la advertencia de que no podrán ser retirados sin que la autoridad competente lo ordene.

Una vez que el visitado subsane el requerimiento formulado por la autoridad, está ordenará el retiro de los sellos de advertencia.

El artículo 57 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización regula la medida precautoria consistente en la prohibición de comercialización de productos que se aplicará cuando los productos o los servicios sujetos al cumplimiento de alguna Norma Oficial Mexicana no reúnan los requisitos correspondientes. Dichos productos deberán ser acondicionados, reprocesados, reparados o reemplazados para poder ponerlos a la venta. Los comerciantes o prestadores de servicios se abstendrán de comercializar los bienes o de prestar los servicios a partir de la fecha en que se les comunique la resolución correspondiente o se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Los proveedores, que hayan incumplido las normas aplicables estarán obligados a reponer a los comerciantes los productos que no pueden ser comercializados, por otros productos que si cumplan las especificaciones necesarias o deberán devolver el valor de los mismos y pagar los gastos que resulten de las reparaciones, acondicionamientos que se hagan a los productos para poder comercializarlos.

Si dichos proveedores no cumplen oportunamente con esta obligación, serán sancionados con multa por cada día de retraso que transcurra sin dar cumplimiento.

El artículo 35 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que cuando la información o la publicidad que emita un proveedor violen las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor ordenará al proveedor y al medio que la difunda la suspensión de la misma, Así mismo podrá ordenar que se corrija dicha información. Para determinar el incumplimiento a la Ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas para demostrar que si cumple.

Posteriormente la Procuraduría admitirá las pruebas que considere adecuadas y realizará el desahogo de las mismas. Terminada la etapa del desahogo, requerirá al visitado para que presente sus alegatos dentro de dos días siguientes. Dentro del término de quince días hábiles siguientes, la Procuraduría emitirá una resolución

Ahora bien, el artículo 16 Constitucional obliga a que toda actividad emitida por una autoridad debe apegarse al texto de una ley y la autoridad debe señalar por escrito las disposiciones legales en que se basó para emitir el acto, mismas que expliquen su facultad para realizar determinada actividad cuando surja una situación que tenga como consecuencia la emisión del acto. Esto es lo que se denomina fundamentación.

Así, el procedimiento para asegurar bienes y productos durante la diligencia de una visita de verificación no está basado en una ley, como ordena el artículo 16 constitucional, sino en un acuerdo emitido por un funcionario como lo es el Procurador, proviene de un órgano del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo quien es el Poder encargado de elaborar y modificar las leyes.

En este caso la Ley Federal de Protección al Consumidor y su Reglamento le delegan facultades legislativas a un funcionario de la Administración Pública.

Entonces me surge una interrogante: ¿La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga dicha facultad al Procurador Federal del Consumidor? Para responder a esta cuestión será necesario remitirnos al Título Tercero capítulo I de nuestra Carta Magna titulado “De la división de poderes”.

El artículo 49 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona

La facultad para legislar le corresponde al poder legislativo y este no podrá ser depositado en un individuo, con excepción de los casos previstos en los artículos 29 y 131 constitucional referentes a las Facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión .

La idea de evitar la concentración del poder del Estado mediante la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre varios entes tiene orígenes remotos, pero fue en el siglo XVII cuando tuvo mayor auge debido al despotismo de la monarquía en Inglaterra. John Locke en su *Segundo Tratado del Gobierno* afirma la necesidad de un poder legislativo quien elabora las leyes y de un poder ejecutivo el cual vele por la ejecución de las mismas. Además prevé otro poder denominado federativo que depende del ejecutivo el cual está encargado de las relaciones del Estado con otras naciones, de la política exterior.

Al respecto, Jorge Sayeg Helú comenta:

“En Locke encontramos, pues, admitida la división entre el legislativo y el ejecutivo por razones de limitación al poder público, pues considera que si los mismos que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de acomodar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben ir encaminadas.  
“<sup>23</sup>p. 684.

---

<sup>23</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo social mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p.684.

Las ideas de Locke inspiraron a otros filósofos, como fue el caso de Carlos-Luis de Secondant, señor de la Brede y barón de Montesquieu. Este filósofo viajó a Inglaterra donde conoció las ideas políticas sobre la división de poderes y a su regreso a Francia plasma esa ideología en su obra denominada *El Espíritu de las Leyes*.

Montesquieu consideró que debía de separarse el poder en distintos órganos, cada uno tendría atribuciones propias por lo que existirían tres poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Cada uno de ellos realizaría ni más ni menos de lo que le correspondía, sin que pudiera realizar las funciones de los otros poderes.

De esta manera, al legislativo le correspondía la elaboración de las leyes porque eran los representantes del pueblo, al ejecutivo le correspondían las funciones del gobierno y el judicial tenía la atribución de resolver las controversias e impartir justicia basándose en las leyes.

Este autor reconoce a un poder denominado judicial, a diferencia de John Locke que reconocía sólo al legislativo y al ejecutivo.

Enrique Sánchez Bringas opina: "El principio presenta las siguientes cuatro características: a) Crea tres órganos copulares de producción normativa, b) los diferencia entre sí y les asigna denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña, c) Prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos, d) Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación."<sup>24</sup>

Sin embargo, este principio fue criticado ampliamente debido a que no podía considerarse la existencia de una absoluta división de poderes, más bien se trataba de una distinción entre los mismos, son las distintas funciones las que han de separarse y distribuirse a distintos órganos. Además con el transcurso del tiempo el Estado y el Derecho se han transformado de manera que puede hablarse de cooperación o auxilio entre los distintos poderes de modo que existen excepciones mediante las cuales un poder puede desempeñar funciones que materialmente le corresponde realizar a otro.

Jorge Sayeg Helú opina:

"Ante la imposibilidad de adoptar una absoluta división de poderes, entre otras razones porque 'los Estados son organismos y no mecanismos' y porque esta concepción estática se contrapone a la dinámica de la vida estatal y del derecho, se ha tenido que atemperar este principio, que de división ha pasado a ser simplemente distinción de poderes, y que, sin perder su función de limitarse recíprocamente, asegura la eficaz marcha del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit. p. 396.

<sup>25</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. Cit. p.685.

México adoptó la ideología de la división de poderes sostenida en la época del Estado contemporáneo por los filósofos europeos y lo plasmó en el artículo 49 constitucional.

Ahora bien, la atribución de legislar puede ser desempeñada por un órgano distinto al Poder Legislativo, pero sólo en los casos autorizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 49 establece que la facultad para legislar le corresponde al poder legislativo y que ésta facultad no podrá ser delegada ni podrá depositarse el legislativo en un individuo, con excepción de los casos previstos en los artículos 29 y 131 constitucional.

Dichas excepciones son las siguientes: De acuerdo con el artículo 29, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión podrá suspender las garantías por un tiempo limitado en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro.

Además, según el artículo 131 el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El artículo 71 constitucional establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Otra de las excepciones es la que contempla el artículo 89 fracción I que contiene la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Esto quiere decir que el Presidente puede expedir reglamentos con la finalidad de desarrollar y hacer más comprensible la aplicación de una ley. Los reglamentos son normas generales, abstractas, obligatorias y coercibles; debe ajustarse a los preceptos de la ley sin ir más allá ni modificarla o contrariarla.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla la delegación de facultades legislativas a un funcionario de un organismo descentralizado como lo es el Procurador de la Procuraduría Federal del Consumidor, la excepción es el Presidente de la República en determinados casos, como ya se observó. Pero el presente caso donde la Ley Federal de Protección al Consumidor autoriza al Procurador para emitir los acuerdos mediante los cuales se aplicarán medidas precautorias no se ubica dentro de las excepciones anteriores.

La Constitución autoriza solamente al Poder Ejecutivo, pero no a un funcionario de la Administración Pública como es el Procurador titular de la

Procuraduría Federal del Consumidor, por lo que considero que estos acuerdos no encuentran respaldo en nuestra Carta Magna

Al respecto, Miguel Acosta Romero sostuvo “El problema se agudiza, en mi opinión, cuando las leyes como en el caso de Leyes Cuadro, delegan facultades francamente legislativas a órganos y funcionarios de la Administración Pública, que conforme a la Constitución carecen de dichas facultades, tal es la circunstancia de los Secretarios de Estado que no tienen otorgadas facultades reglamentarias en la Constitución, ya que ésta es exclusiva del Presidente de la República (artículo 98 frac. I) y tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran que no es delegable.”<sup>26</sup>

Y Manuel Lucero Espinosa explica:

“Estos reglamentos delegados, son aquellos que contienen normas dictadas por órganos administrativos con base en una autorización dada por el Poder Legislativo, a través de una habilitación legal. En este caso, el legislador no regula ciertas situaciones en la ley correspondiente, y deja en manos de los órganos administrativos su regulación, a fin de que complemente o integre el ordenamiento jurídico positivo, razón por lo cual a este tipo de reglamentos también se les denomina de *integración*.”<sup>27</sup>P.34.

En mi opinión, el procedimiento para aplicar las mencionadas medidas precautorias debe estar señalado en la Ley Federal de Protección al Consumidor o en el Reglamento de la misma ley, con el fin de que se cumpla el mandato constitucional del artículo 16 y se respete la garantía de legalidad, además de que no se invada la facultad del poder legislativo para crear leyes por medio de una delegación de la función legislativa que no está contemplada en la Ley Suprema.

##### **5. Opinión de la doctrina respecto a la facultad de los organismos descentralizados para realizar acciones de investigación y verificación.**

En la doctrina existe la idea de que los organismos descentralizados no pueden considerarse autoridades competentes que funden y motiven porque no se encuentran investidas del poder de mando. Así opinan el Licenciado Rodolfo Cartas y la Licenciada Graciela Ayala:

”En tanto que la administración centralizada se encuentra investida de poder de mando y sus actos llevan imbrío el imperio y la coacción en cuanto pueden imponer unilateralmente su voluntad en ejercicio de sus atribuciones de tutela de los intereses de la colectividad, detentando en exclusiva las funciones

---

<sup>26</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. Ed. Porrúa, México, 1998. p 522

<sup>27</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit.. Ed. Porrúa. México, 2004.p34

del gobierno [...] la administración descentralizada no comparte el poder del Estado, aunque realice alguno de los fines de éste.”<sup>28</sup>

Ahora bien, si los organismos descentralizados no poseen dicho poder, ¿que se entiende por poder de mando? El Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero sostenía que en la centralización administrativa los órganos de la administración pública se encuentran bajo un orden jerárquico, así existen órganos superiores y órganos inferiores los cuales ejercen determinados poderes como son el poder de decisión, poder de nombramiento, poder de mando, poder de revisión, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder para resolver conflictos de competencia.

#### “Poder de Mando

Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.”<sup>29</sup>

Respecto al carácter de los organismos descentralizados, El Licenciado Hugo Carrasco Iriarte en su obra *Derecho Fiscal Constitucional* cita a Ayala Vallejo Graciela y su obra *Las visitas domiciliarias de carácter fiscal en el marco del artículo 16 constitucional. Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1988.p p 22-54*. “Su autoridad se agota con la determinación unilateral de la obligación establecida a su favor, pero no pueden requerir el cumplimiento de ella por los medios de apremio, aplicar sanciones y realizar acciones de investigación y comprobación, porque estos son [...] aspectos operativos del gobierno, que sólo los órganos de la administración centralizada pueden ejercitar.”<sup>30</sup>

La Suprema Corte de justicia se ha pronunciado respecto a este tema, pues sostiene que han surgido cambios importantes que originaron que de un Estado de derecho se pasara a un estado social de derecho, con la consecuente intervención de los entes públicos en diversas actividades tanto de prestación de servicios como de producción y comercio de productos. “Consecuentemente la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal, formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

Se concluyó que no era necesario que un órgano de la administración pública pudiera hacer uso directo de la fuerza pública para que fuera considerado como autoridad. “Lo hasta aquí expuesto con lleva a este Tribunal Pleno a interrumpir el criterio que aparece publicado con el rubro de AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”; que se sustenta sobre la base de

---

<sup>28</sup> CARTAS SOSA, Rodolfo. Graciela Ayala Vallejo. *Las visitas domiciliarias de carácter fiscal*. Ed. Themis. México, 2001. P.19.

<sup>29</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit.P.91.

<sup>30</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Oxford University Press. México, 2000. P.54.



considerar como autoridad sólo a aquella persona que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, pues como se ha señalado, dicho criterio debe ajustarse al momento que actualmente se vive, en el que la organización y las funciones del Estado han resentido cambios sustanciales que permiten conceptualizar a la autoridad con independencia de que pueda o no hacer uso directo de la fuerza pública.”<sup>31</sup>

En el texto Original de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor no tenía atribuciones para realizar tareas de vigilancia y verificación. Sin embargo, por medio del decreto del 4 de enero de 1989, se reformó la ley para trasladar las funciones de inspección y vigilancia en materias de precios y tarifas autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Al respecto, el Licenciado José Ovalle Favela comenta “En el texto original de la Ley de 1975, las tareas de inspección y vigilancia competían exclusivamente a la SECOFI. Se partía de la base de que la Procuraduría Federal del Consumidor debía tener funciones similares a las del Ombudsman del consumidor, que no ejerce esta clase de actos de autoridad.”<sup>32</sup>

En relación a este punto, el Licenciado Hugo Carrasco, citando a Graciela Ayala Vallejo subraya que:

“Habría pues, que cerrar los ojos a la evidencia para negar que no puede ser legítima la atribución, a organismos distintos del Estado, de funciones que no conciernen más que a éste, aunque se pretenda dar un barniz de legalidad a tal atribución mediante el fácil expediente de sustentarla en una ley del Congreso, porque como correctamente ha estimado nuestra honorable Suprema Corte de Justicia, el legislador ordinario no tiene facultades para modificar las instituciones jurídicas establecidas y cuya existencia supuso el constituyente al incorporarlas a nuestro código político, es decir, la Constitución, al otorgar al Congreso de la Unión la potestad para organizar la administración pública federal, no lo autoriza para que expida leyes que cambien la naturaleza jurídica de la administración pública descentralizada o paraestatal asignándole atribuciones que de modo peculiar e intransferible pertenezcan a la administración centralizada.”

Considero que en la Ley de 1975, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como organismo centralizado poseedor de poder de mando cumplía con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tener encomendadas las tareas de inspección y vigilancia. No ocurre así con la actual Ley Federal de Protección al Consumidor, en donde dichas tareas son atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor, que es un organismo descentralizado.

---

<sup>31</sup> CD-ROM IUS 2003. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de justicia de la Nación. México, 2003.

<sup>32</sup> OVALLE FAVELA José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Mc Graw Hill S.A. de C.V. México. 1995. P. 185.

Sin embargo, la misma Ley Federal de Protección al Consumidor en sus artículos 20 y 24 fracciones XIX y XX establece que la Procuraduría Federal del Consumidor sí es una autoridad administrativa que tiene como finalidad proteger los derechos del consumidor y puede aplicar sanciones, medidas precautorias y medidas de apremio que señala la misma ley, la Ley Federal de Metrología y Normalización y demás disposiciones aplicables. Las medidas de apremio se imponen para hacer cumplir coactivamente los actos administrativos ordenados por la Procuraduría

El artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que la Procuraduría podrá aplicar las siguientes medidas de apremio: apercibimiento, multas y el auxilio de la fuerza pública. Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala que la Procuraduría puede ordenar el auxilio de la fuerza pública como medida de apremio para llevar a cabo la ejecución del acto administrativo ordenado por la misma

Las medidas precautorias se imponen con motivo del incumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor o de las Normas Oficiales Mexicanas cuando con diversas conductas se afecte o pueda afectarse la vida, la salud, la seguridad o la economía de los consumidores.

El artículo 25 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala las medidas precautorias aplicables: inmovilización de envases, bienes, productos y transportes; aseguramiento de bienes o productos, suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios; colocación de sellos de advertencia y ordenar la suspensión de información o publicidad que viole las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Como se puede observar, La Procuraduría Federal del Consumidor ejecuta de manera coactiva sus actos aun en contra de la voluntad de los administrados, por lo cual puede ser considerada como autoridad con poder de mando.

## **F. EL PROCEDIMIENTO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Las visitas de verificación practicadas por la Procuraduría Federal del Consumidor van a realizarse de conformidad con el procedimiento que señala la Ley Federal de Protección al Consumidor y en lo no dispuesto por esta se va a aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo Es por eso que vamos a explicar brevemente sus características.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1° de julio de 1995. Es supletoria a las diversas leyes administrativas, como lo señala su artículo segundo: "Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará

supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.”

Respecto a la supletoriedad, Miguel Acosta Romero nos dice. “la ley en comentario es una ley marco y tiene un carácter eminentemente supletorio, es decir, que prevalecen todas las disposiciones de las leyes administrativas y sólo en caso de lagunas en cada ley, o de remisión expresa, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento administrativo”<sup>33</sup>

Su antecedente jurídico es la Ley de Procedimiento Administrativo española de 1958, sustituida por la ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La Doctrina comenta que en muchas ocasiones se pretende copiar los ordenamientos de otros países para aplicarlos en el nuestro, pero esto a la larga origina muchos problemas porque la forma de vida es diferente en cada país y lo que puede dar buenos resultados en una sociedad en otra no funciona como debería.

Durante mucho tiempo se tuvo la idea de poder reunir las diversas disposiciones jurídicas de carácter administrativo en un solo ordenamiento, porque estas estaban dispersas en muchas leyes y reglamentos. Fue así como surgió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la exposición de motivos se expresó lo siguiente “Es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regula la actuación de la Administración Pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa”<sup>34</sup>

## **1. Procedimiento de las visitas**

Respecto al procedimiento en lo no previsto por la Ley Federal de Protección al Consumidor, los verificadores deberán seguir el procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su capítulo decimoprimeros señala que con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias las autoridades administrativas podrán llevar a cabo visitas de verificación.

Para practicar dichas visitas, los verificadores deberán contar con una orden escrita con firma autógrafa emitida por la autoridad competente. Dicha orden deberá contener el lugar que ha de verificarse, el objeto de la visita, cuales son los productos que se van a revisar y que actividades tiene permitido realizar el

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Mariano Herrán Salvatti, Francisco Venegas Huerta. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentada. 7ª. ed. Porrúa. México, 2003. Pág. 259.

<sup>34</sup> *Ibidem*. P. 244.

verificador y deberá explicar detalladamente las disposiciones legales en que se basó la autoridad para actuar y que le facultan para realizar la visita.

Para cumplir con lo que la garantía de seguridad jurídica establece, la autoridad debe actuar basándose en una orden escrita emitida por el Superior jerárquico. Así, la orden de visita debe ser por escrito, porque la visita implica una intrusión a la privacidad del visitado.

El artículo 16 constitucional señala que las visitas domiciliarias administrativas deben satisfacer las formalidades de los cateos.

De esta manera, las formalidades establecidas en este precepto constitucional no sólo se aplican a la materia penal, sino también a la materia administrativa Así lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia.

Por su parte, el Licenciado Hugo Carrasco opina “No habría razón legal para que los jueces de amparo mutilaran la garantía constitucional y recortaran la protección que el constituyente quiso dar a la privacidad de los individuos, ya que es ésta el valor que fue considerado tan alto, que se incluyó la garantía de su tutela en el precepto constitucional en comento.”<sup>35</sup>

Entre las formalidades exigidas para los cateos, tenemos que la autoridad administrativa está obligada a señalar cuales son las disposiciones sanitarias y de policía cuyo cumplimiento se va a comprobar.

No basta solamente con que se emita la orden de visita por escrito, sino que para dar cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica es necesario que se le de a conocer al visitado, que se le entregue para que esté en posibilidad de saber de dónde y de quien proviene, el para que de la visita, las obligaciones de que se trate la verificación las personas encargadas de practicarla, etc. Así, el gobernado estará en posibilidad de realizar los medios de defensa correspondientes si está inconforme.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que para cumplir con la formalidad de la existencia de un mandamiento escrito que contenga la causa legal del procedimiento es necesario que se entregue la orden y no solamente que se muestre al visitado porque no le permite conocer con certeza el contenido del documento y por consiguiente la causa legal del procedimiento no le da la oportunidad de defenderse porque necesita tener el documento en sus manos y estudiarlo con detenimiento para confrontarlo con el ordenamiento jurídico aplicable.

La orden de visita debe explicar de manera clara su objeto, esto es con la finalidad de que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a comprobar, que los visitantes solo revisen lo que en la orden esté señalado que deben revisar y no se extiendan a otros aspectos no señalados.

“Sólo de esta manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional de que la visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades precisas para los cateos.”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Ob.Cit.P .27.

<sup>36</sup> *Ibidem*.P.34.

La visita puede practicarse con los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación y estos tienen que dejar entrar a los visitantes y proporcionarles datos o documentos que le sean requeridos. Sin embargo, me parece que la visita de verificación debería atenderse sólo con el propietario del establecimiento o su representante legal y no con cualquier empleado o encargado, porque la visita implica un acto de molestia de la que debe estar enterada la persona a quien posiblemente le afecte en sus bienes o en sus derechos la práctica de dicha visita si posteriormente se detecta alguna irregularidad o incumplimiento.

El verificador al inicio de la visita deberá identificarse mostrando una credencial vigente con fotografía expedida por la autoridad competente que lo acredite para practicar visitas de verificación. También deberá exhibir la orden de verificación y entregarle una copia a la persona con quien se entiende la diligencia.

Al terminar la visita se debe levantar un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar y si éste se niega a nombrarlos la autoridad que practique la diligencia podrá proponerlos.

Según el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el verificador deberá entregar al visitado una copia de dicha acta circunstanciada, la cual deberá contener los datos siguientes:

- ✓ nombre, denominación o razón social del visitado,
- ✓ hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la visita,
- ✓ domicilio en donde se practique la visita detallando calle, número, población o colonia, municipio o delegación; código postal y entidad federativa, y número telefónico,
- ✓ número y fecha del oficio de comisión que la ordenó,
- ✓ nombre y cargo de la persona con quien se realizó la visita, nombre y domicilio de las personas que fueron testigos,
- ✓ los acontecimientos observados durante el desarrollo de la visita y las manifestaciones hechas por el visitado,
- ✓ el nombre y la firma de quienes participaron durante la práctica de la visita.

Cuando se dice que el acta debe ser circunstanciada significa que los visitadores tienen que mencionar detalladamente los acontecimientos que observaron durante el desarrollo de la visita. No se permite que los visitadores emitan opiniones respecto al cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que revisan, porque su función es el comprobar que los sujetos pasivos cumplan sus obligaciones. "Los visitadores no son las autoridades que podrán determinar validamente la situación jurídica de los contribuyentes."<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo Ob. Cit.. P. 37.

Esta ley en su artículo 68 considera que el visitado tiene el derecho de inconformarse con lo establecido en el acta de visita y demostrar mediante documentos lo que desee ya sea en el momento de la visita o posteriormente. Si no se hace al momento de la visita, existe la posibilidad de hacerlo dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta circunstanciada.

Las autoridades administrativas no sólo podrán realizar visitas de verificación en establecimientos mercantiles fijos, sino que también podrán revisar bienes, personas y vehículos en transporte con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Para poder realizarlas deberán acatar los procedimientos señalados en las leyes aplicables al caso.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la siguiente tesis de jurisprudencia:

**Séptima Época**

**Instancia: Segunda Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: 193-198 Tercera Parte**

**Página: 126**

**“VISITAS DOMICILIARIAS, ORDENES DE. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, las órdenes de visita domiciliaria expedidas por autoridad administrativa deben satisfacer los siguientes requisitos: 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitidas por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4. El objeto que persiga la visita; y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural: "... sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente, se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como en las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.”

Séptima Época, Tercera Parte:

Volúmenes 193-198, página 99. Revisión fiscal 37/84. Regalos Encanto, S.A. 27 de marzo de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos de Silva Nava.

Volúmenes 193-198, página 99. Revisión fiscal 18/84. Jorge Matuk Rady. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos: Ponente: Carlos de Silva Nava.

Volúmenes 193-198, página 99. Revisión fiscal 65/83. Leopoldo González Orejas. 18 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 193-198, página 99. Revisión fiscal 29/84. Pedro Espina Cruz. 25 de abril de 1985. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 193-198, página 99. Revisión fiscal 76/84. Juan Ley Zazueta. 29 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Nota: En el Apéndice 1917-1985, página 564, la tesis aparece bajo el rubro "VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER."

## **2. Problemática existente que presenta la practica de las visitas de verificación. Opinión de la Doctrina**

La práctica de las visitas de verificación que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo presenta las siguientes complicaciones según lo sostenido por Emilio Margáin Manautou y por Manuel Lucero Espinosa:

- ✓ Dudosa constitucionalidad de las visitas que ordena la autoridad administrativa
- ✓ No se cumplen los requisitos que se deben satisfacer para la práctica de las visitas.
- ✓ Se viola el artículo 16 constitucional al autorizar, en su artículo 64 que de primero intención se realice la visita con quien se encuentre en el establecimiento, aunque no sea el propietario o su representante legal.

Los autores mencionados han analizado la problemática y han llegado a las siguientes conclusiones:

### **a) Podemos dudar de la constitucionalidad de las visitas domiciliarias que ordena la autoridad administrativa.**

El artículo 16 Constitucional en su noveno párrafo, establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

El Licenciado Emilio Margain opina: “El artículo 16 hace alusión solo a dos clases de vistas domiciliarias: 1. para que la autoridad administrativa se cerciore de que se ha cumplido con lo establecido en los reglamentos autónomos, como son los sanitarios y de policía, y 2. Para que la autoridad fiscal compruebe que se han cumplido las disposiciones fiscales o tributarias. “<sup>38</sup> Existe un fundamento constitucional para la practica de visitas con el fin de comprobar que se ha cumplido con lo dispuesto en los reglamentos autónomos pero no existe un fundamento para cerciorarse de que se han obedecido los ordenamientos administrativos que expide el Congreso de la Unión, porque estos son muy distintos a los reglamentos autónomos que emite el Poder Ejecutivo. “Luego entonces podemos poner en tela de duda la constitucionalidad de las visitas domiciliarias que ordena la autoridad administrativa para cerciorarse del cumplimiento con lo dispuesto en las leyes o códigos administrativos”<sup>39</sup> .

¿Entonces que sucede con las visitas contempladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Protección al Consumidor? No son reglamentos autónomos.

¿Qué entendemos por reglamento autónomo?

El Licenciado Emilio Margain explica que los reglamentos autónomos tienen vida jurídica propia y son emitidos por el poder ejecutivo en uso de poderes propios que le confiere la Constitución. Deben ser generales, abstractos, obligatorios y coercibles. Tienen como límite a la Constitución y son vigentes mientras su materia no la recoja una ley o se expida un nuevo reglamento autónomo que lo venga a sustituir. “No son útiles a la vida práctica de una ley y sus límites son la Constitución misma, pero su materia puede ser recogida por una ley y jamás podrá ir contra lo que disponga una ley y pueden ser derogados por ésta o por otros reglamentos autónomos.”<sup>40</sup>

La mención de los reglamentos autónomos está en los artículos 16 y 21 de la Constitución. El artículo 16 constitucional se aplica para el caso de reglamentos autónomos. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no es un reglamento autónomo, porque es un ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión.

## **b) No se cumplen los requisitos que se deben satisfacer para la práctica de las visitas.**

---

<sup>38</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Porrúa, México, 2004. P. 242.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Ibídem. p. 74.



Si la práctica de visitas por parte de la autoridad administrativa deberá sujetarse a las formalidades establecidas para los cateos, los visitantes deberán tener el carácter de autoridad.

Respecto a esta cuestión, Emilio Margain Manautou expresa lo siguiente: “Si el acta debe levantarse por la autoridad que practique la diligencia y los visitantes son auxiliares de la autoridad que emitió la orden de visita, pues no tienen ellos reconocida por ningún ordenamiento la calidad de autoridad, por lo que ¿que valor jurídico tiene el o las actas que se levanten por tal personal?”<sup>41</sup>

Si la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dice que se aplicará a los actos de autoridad de los organismos descentralizados, entonces ¿La práctica de la visita de verificación se considera un acto de autoridad de la Procuraduría Federal del Consumidor?

Si la visita debe de hacerse por una autoridad competente de acuerdo con el artículo 16 constitucional, ¿los visitantes son considerados como autoridad competente?

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 20 señala que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado que tiene funciones de autoridad administrativa.

Entonces, de acuerdo con este artículo, la Procuraduría Federal del Consumidor si es una autoridad administrativa.

Sin embargo, la doctrina sostiene que los organismos descentralizados no pueden tener carácter de autoridad porque no ostentan poder de mando, ya que sólo los organismos centralizados son los únicos portadores del ejercicio del poder coactivo del Estado.

**c) La visita se realiza con quien se encuentre en el establecimiento, aunque no sea el propietario o su representante legal**

En su artículo 64 se establece que cualquiera de las siguientes personas: propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos que van a verificarse están obligados a permitir el acceso y proporcionar información al personal que realice la verificación.

Al respecto, el Licenciado Manuel Lucero Espinosa sostiene que “Se viola el artículo 16 constitucional al autorizar, en su artículo 64 que de primero intención se realice la visita con quien se encuentre en el establecimiento, aunque no sea el propietario o su representante legal.”<sup>42</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

---

<sup>41</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio Ob.Cit.P. 323.

<sup>42</sup> LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada. Porrúa, México. 2004. P.XXII.

**Octava Epoca**

**Instancia: Segunda Sala**

**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: 68, Agosto de 1993**

**Tesis: 2a. /J. 10/93**

**Página: 15**

**“VISITAS DE INSPECCION, SE PUEDEN ENTENDER CON QUIEN SE ENCUENTRE AL FRENTE DE LA NEGOCIACION.** El encargado 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 en los artículos 321 y 324 del propio ordenamiento legal; de manera tal que el encargo que se otorga al dependiente no es específico, sino general, aunque limitado a las funciones que le sean propias de dicho encargo, y que siempre ejercen 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 entienden con quien se encuentre al frente de la negociación.”

Amparo en revisión 1336/92. Vicente Hernández López. 16 de abril de 1993. Cinco votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Alfonso Soto Martínez.

Amparo en revisión 219/93. Juan García Tapia y otros. 16 de abril de 1993. Cinco votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: José Roberto Cantú Treviño.

Amparo en revisión 480/92. Miguel Angel Bastida Soto. 19 de abril de 1993. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

Amparo en revisión 1376/92. Rogelio Piña Valdés y otros. 19 de abril de 1993. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: José Luis Alducin Presno.

Amparo en revisión 1097/92. Alicia Hernández de Gómez y otras. 17 de mayo de 1993. Cinco votos. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: José Luis Mendoza Montiel.

Tesis de Jurisprudencia 10/93. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de ocho de julio de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano y Fausta Moreno Flores.

Según la tesis mencionada las visitas pueden entenderse con cualquier persona que se encuentre en la negociación que se va a verificar, sin que sea necesaria la presencia del dueño o del representante legal Es necesario estudiar los artículos 309, 321 y 324 del Código de comercio., porque la tesis los señala como fundamento.

Ahora bien, el Código de Comercio en su artículo 309 dice que se reputarán factores los que tengan la dirección de alguna empresa ó establecimiento fabril ó comercial, ó estén autorizados para contratar respecto á todos los negocios relativos a dichos establecimientos ó empresas, en nombre de los propietarios de los mismos.

Se considerarán dependientes los que desempeñen constantemente alguna ó algunas gestiones propias del tráfico, en nombre y por cuenta del propietario de éste.

Los artículos 321 y 324 establecen que el principal está obligado de los hechos que hiciere el dependiente, pero no establece que el entender visitas de verificación sea una gestión que el dependiente desempeñe constantemente y que sea propia del tráfico en nombre y por cuenta del propietario. Podrá haber otras gestiones que el dependiente desarrolle constantemente y que por lo tanto al realizarlas con persistencia el resultado sea eficiente, pero en este caso, considero que un acto de molestia es relevante y de importancia porque afecta la privacidad del individuo y que por lo tanto no puede dejarse en manos de una persona que no tenga interés directo en la visita por que no es el dueño y porque ésta persona no va a resultar afectada en sus bienes, sino que se va a afectar a otra persona que no está presente.

Aunque puede alegarse que el hecho de que 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, evita que la inspección pueda realizarse con "cualquier persona", ya que establece a las personas con las cuales el inspector deberá identificarse sin embargo, eso no quiere decir que las personas señaladas sean las idóneas para entender la visita de verificación.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Para hablar de garantías individuales considero necesario estudiar previamente el tema de derechos humanos porque ambos conceptos guardan estrecha relación entre sí.

#### **1) CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.**

El hombre por el hecho de existir tiene una serie de derechos fundamentales que no pueden ser restringidos o suspendidos, salvo cuando ocurra alguna circunstancia prevista por la Propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los derechos no pueden ser afectados por ninguna ley o acto que esté por debajo de la Constitución.

“Se ha dicho que los Derechos Humanos son algo que toda persona posee. No son derechos que el hombre adquiere por realizar determinado trabajo, por representar cierto rol o desempeñar ciertos cargos. Le corresponden simplemente porque es un ser humano.”<sup>1</sup>

Se puede hablar de tres etapas en la evolución de los derechos humanos. La declaración de derechos nace como un conjunto de teorías filosóficas que señalan que son universales porque se refieren a cualquier hombre, aunque estas teorías no resultaban muy eficaces. Más tarde, las declaraciones de derechos llegan a plasmarse en las Constituciones, quedando protegidos como verdaderos derechos subjetivos, pero sólo en el ámbito del Estado que los reconoce. No son derechos del hombre, sino del ciudadano de un Estado en particular.

La Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica fue promulgada en 1787, sin embargo, los Estados no estuvieron conformes y presentaron una lista de enmiendas para garantizar los derechos humanos frente a la intrusión del gobierno. Dichas enmiendas son conocidas como la Declaración de Derechos. Las diez primeras enmiendas establecen la libertad de palabra y prensa, de reunión y culto, así como la protección contra el cateo ilegal, el derecho a un juicio justo con jurado, la protección contra castigos inusuales y la inviolabilidad del domicilio. La enmienda decimocuarta impide a los Estados negar a cualquier persona tanto un proceso adecuado como igual protección legal.

Durante la Revolución Francesa la Asamblea Nacional Constituyente elaboró un proyecto para la redacción de una Constitución. Existían dos grupos en

---

<sup>1</sup> TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Porrúa, México, 1996 P.36.

esta Asamblea, los reformistas y los radicales. Los reformistas sostenían que esta debía enumerar los derechos y deberes de los ciudadanos y servir como una enmienda a las leyes anteriores. Por su parte, los radicales opinaban que la declaración debería ser creada con la finalidad de evaluar y verificar la nueva Constitución. Al final se resolvió a favor de los radicales. Ésta declaración de los derechos del hombre y del ciudadano definía los derechos naturales del hombre como la libertad de pensamiento, de credo y de prensa, la igualdad y la seguridad jurídica.

Con la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de Derechos Humanos de la organización de las Naciones Unidas en 1948 comenzó una tercera etapa donde se dice que su carácter es universal porque los destinatarios son todos los hombres y no tan sólo los ciudadanos de uno u otro Estado. Dicha declaración tiene como finalidad promover el respeto de los derechos fundamentales del ser humano.

“ Entre los derechos citados por la Declaración se encuentran el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal; a no ser víctima de una detención arbitraria; a un proceso judicial justo; a la presunción de inocencia hasta que no se demuestre lo contrario; a la no invasión de la vida privada y de la correspondencia personal; a la libertad de movimiento y residencia; al asilo político; a la nacionalidad; a la propiedad; a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión y de expresión; a asociarse, a formar una asamblea pacífica y a la participación en el gobierno; a la seguridad social, al trabajo, al descanso y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar; a la educación y la participación en la vida social de su comunidad.”<sup>2</sup>

Para determinar el concepto de los derechos humanos, es necesario hacer un análisis de su fundamento. El Licenciado Carlos Terrazas opina que en la historia de los derechos Humanos se han presentado varios tipos de justificaciones del porqué de su existencia, entre ellas la Fundamentación jusnaturalista, la fundamentación historicista y la fundamentación ética.

La fundamentación jusnaturalista procede de la creencia en el derecho natural. Todas las fundamentaciones jusnaturalistas de los derechos humanos se caracterizan por la distinción entre derecho natural y derecho positivo y la supremacía del primero sobre el segundo.

Las críticas que se han hecho a esta teoría se basan en la idea de que para que el derecho natural sea reconocido como tal, debe estar plasmado en una norma jurídica vigente. “Mientras los Derechos Humanos no estén reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico, su existencia plena, garantizada jurídicamente, aún no habrá tenido lugar.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Encarta 2002. Microsoft.

<sup>3</sup> TERRAZAS, Carlos. Ob.Cit. P.32.

Otro inconveniente para la defensa de los derechos humanos como derivados de la naturaleza humana, ha sido la necesidad de responder a la acusación de que la idea de naturaleza humana es un concepto ambiguo. Cada representante de esta corriente le otorga una noción dependiendo de los valores o corrientes de pensamiento o de las condiciones históricas en que se vivía.

“Lo que parece fundamental en una época o en una cierta civilización, no es fundamental en otras épocas y en otras culturas. No puede haber un fundamento absoluto de derechos históricamente relativos.”<sup>4</sup>

La fundamentación historicista explica la evolución y desarrollo de estos derechos a través del tiempo. Para los defensores de esta fundamentación, el concepto de los Derechos Humanos se ha ido perfeccionando a través de la historia. De esta manera, los Derechos Humanos se fundan, no en la naturaleza humana, sino en las necesidades humanas y en las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad.

Para la fundamentación ética los Derechos Humanos aparecen como derechos morales.

“Puede decirse que ésta fundamentación de los derechos Humanos permite romper el círculo vicioso de la tradicional polémica entre jusnaturalismo y positivismo.”<sup>5</sup> En relación con la fundamentación jusnaturalista, porque propugna la exigencia de su reconocimiento y protección. En relación con el positivismo jurídico porque defiende la existencia de los Derechos Humanos aunque éstos no estén incorporados al ordenamiento jurídico.

## **2) CONCEPTO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

“En el ámbito jurídico existe primero la noción de garantía en el derecho privado, que es el pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de alguna obligación.”<sup>6</sup> En derecho público, la noción de la garantía comprende una relación subjetiva, entre la autoridad y la persona, Esa relación se origina, en la necesidad de que la actuación de la autoridad no vulnere los derechos humanos de las personas.

Garantía individual es la relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado como sujeto activo y las autoridades como sujeto pasivo y de cuya realización surge un derecho público subjetivo a favor del gobernado con la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el orden jurídico y en observar y cumplir .

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> TERRAZAS, Carlos. Ob.Cit P. 34.

<sup>6</sup> BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Curso Introductorio. Trillas, México. 2002. P.11.

Sobre este asunto, Ignacio Burgoa comenta : “Las relaciones de supra a subordinación descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surge entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir entre el Estado como persona jurídico política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro.”<sup>7</sup>

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos:

1. El activo o gobernado, titular de las garantías individuales
2. El pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Gobernado es todo sujeto susceptible de ver afectada su esfera jurídica por los actos de autoridad, pueden ser gobernadas las personas físicas, las personas morales tanto de derecho público, privado o social, las paraestatales y en algunos casos el mismo Estado.

El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual o del gobernado está constituido por el Estado y este antes de emitir sus actos de autoridad debe ajustarlos a las garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es correcto decir que los individuos tienen tales derechos sólo porque la Constitución se los otorga, porque los derechos del hombre se originan de los atributos naturales del ser humano y las garantías son realmente una creación de la Constitución para proteger esos derechos. “Hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.”<sup>8</sup>

Tenemos que reconocer que los hombre tienen de por sí, derecho a la vida, a la libertad, en sus múltiples aspectos, a la igualdad, a la propiedad, al trabajo, etc. Las disposiciones que mandan respetar esos derechos son las garantías que la Constitución otorga.

El Licenciado Carlos Terrazas dice que “La palabra garantía proviene del término anglosajón warranty, o warantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, [...] Garantía equivale, en su sentido lato a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguarda o apoyo. [...] En general se usa como sinónimo de protección jurídico política y suele ser el énfasis gramatical con que se subraya la declaración de un derecho o un principio y se proclama su vigencia desde el punto de vista constitucional.”<sup>9</sup>

Las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional en cuanto a que prevalecen sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y predominio de aplicación sobre las mismas.

---

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Constitucionales. Porrúa, México.193. P. 166.

<sup>8</sup> Ibídem. P. 12.

<sup>9</sup> TERRAZAS, Carlos. Ob.cit. P. 41.

### **Las Garantías sociales.**

Las garantías sociales nacieron con la finalidad de proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad, sin embargo actualmente otorgan protección en general, como es el caso de la educación y la seguridad social. Consisten en un hacer por parte del Estado

“La declaración de garantías sociales está contenida primordialmente en los aa.2°,3°,4°, 27, 28 y 123 de la C. referentes a los derechos de los indígenas, la educación, la salud, la vivienda, los pueblos indígenas, al agro, al régimen de propiedad y al aspecto laboral.”<sup>10</sup>

Las garantías constitucionales pueden clasificarse en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. Cada uno de estos rubros protege derechos diversos, como se expondrá a continuación:

#### **Las garantías de igualdad**

La garantía de igualdad implica la posibilidad o capacidad jurídica que tiene el gobernado de colocarse en una misma situación jurídica de derechos y obligaciones. No permiten la discriminación hacia los seres humanos y su fin es la igualdad ante la ley. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la prohibición de la esclavitud, que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley, la prohibición de la concesión y uso de títulos nobiliarios, la prohibición de leyes privativas que estén dirigidas a una persona o personas en específico, porque una de las características de la ley es la generalidad. También establece la prohibición de tribunales especiales que surgen para juzgar a uno o varios gobernados y después desaparecen, y la prohibición de que los tribunales militares juzguen a personas que no pertenezcan al ejército, que no sean militares.

#### **Las garantías de libertad**

Conforme a la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano la libertad consiste en poder realizar todo lo que no dañe a otro. La libertad es una cualidad insuperable de la persona y por esta razón se estima que toda persona es libre para lograr los fines que más le convengan siempre y cuando éstos sean lícitos.

Las garantías de libertad son las siguientes.

- Libertad de las personas de decidir cuantos hijos quieren tener,
- Los gobernados tienen libertad de dedicarse a la profesión o trabajo que elijan, siempre y cuando no vaya en contra del orden público,
- Libertad de expresión,
- Libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada, la moral
- Libertad de petición. El gobernado tiene derecho de dirigirse a una autoridad para pedirle algo, pero debe hacerlo por escrito y de forma

---

<sup>10</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, México. 2002. P. 264.



respetuosa. La autoridad tiene la obligación de responder la petición del gobernado y de darle a conocer la respuesta.

- Libertad de reunirse con la condición que lo hagan de forma pacífica y con una finalidad lícita. También tienen el derecho de asociarse para crear una persona moral como son las asociaciones, las sociedades, los sindicatos, etc.
- Libertad de posesión y portación por seguridad y para defenderse siempre y cuando estas armas no estén prohibidas por la ley.
- Libertad de tránsito se refiere al derecho que tienen los gobernados para poder viajar por la República Mexicana sin necesidad de un pasaporte.
- Libertad de conciencia que es el derecho que tienen las personas para profesar la creencia religiosa que deseen o bien no profesar alguna religión.
- La libertad de correspondencia protege la privacidad de las personas, porque cuando utilicen el Servicio Postal, no podrán abrirse sus cartas o escritos.
- Libertad de concurrencia es la libertad de competir en el mercado para dedicarse a la misma actividad que otras. Así, se evita que una sola persona u organismo acapare alguna actividad industrial y no permita que otros se dediquen a la misma.

**Derechos de propiedad** “La propiedad es el derecho que determina la pertenencia de un bien en favor de una persona y la faculta a usarlo, disfrutarlo y disponer de él libremente” Pág. 621.<sup>11</sup>

**Las garantías de seguridad jurídica** obligan a las autoridades que estén en posibilidad de producir actos de molestia y de privación. Obligan “a las que pueden aplicar leyes retroactivas en perjuicio de los gobernados, intervenir en el ejercicio de la acción penal y en los procesos correspondientes; desarrollar jurisdicción en materias diferentes a la penal; y llevar a cabo actos administrativos”<sup>12</sup>

Como puede observarse, no puede hacerse una estricta clasificación de estas garantías, porque los derechos protegidos por ellas pueden pertenecer a uno o a todos los rubros.

Es importante destacar que no es posible ahondar en el estudio de cada una de estas garantías, porque nuestro tema de estudio son las garantías de seguridad jurídica. Hecha la aclaración, vamos a ver en que consisten:

Según el diccionario de Derecho Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas, las garantías de seguridad jurídica comprenden las siguientes:

- “Artículo 14. Principio de irretroactividad de la ley, privación de derechos sólo mediante juicio seguido en el que se cumplan las formalidades del

---

<sup>11</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional .Ed. Porrúa. México, 1998. Pág. 621.

<sup>12</sup> Ibídem. Pág. 625.

procedimiento, principio de legalidad, prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales.

- Artículo 16. Principio de autoridad competente, necesidad de mandato judicial escrito fundado y motivado para poder ser molestado en la persona, familia, papeles y posesiones, para poder ser detenido será necesaria una orden judicial.
- Artículo 17. No está permitida la pena de prisión por deudas de índole civil, está prohibido hacerse justicia por propia mano, la administración de justicia debe ser eficaz y expedita, sin complicaciones.
- Artículo 18 Sólo habrá pena de prisión preventiva por delitos que ameriten pena corporal.
- Artículo 19. Formalidades para lo procedencia del auto de formal prisión
- Artículo 20 garantías del acusado en todo proceso criminal.
- Artículo 21. La facultad para perseguir e investigar los delitos corresponde a la Policía Judicial y al Ministerio Público.
- Artículo 22. Quedan prohibidas las penas denigrantes y trascendentales.
- Artículo 23. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. Los juicios penales no pueden tener más de tres instancias.”<sup>13</sup>

Estos artículos se refieren a varias materias el derecho, como son la materia penal, la materia civil y la administrativa. Sin embargo, en esta ocasión vamos a profundizar en los artículos constitucionales que se aplican a la materia administrativa por ser objeto de nuestro estudio, ya que contienen los mandamientos que las autoridades deben cumplir al realizar visitas de verificación o visitas domiciliarias Así, procederemos a estudiar lo relativo a los artículos 14 y 16 constitucionales. Y las garantías que consagran.

### 3) -GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

Las garantías de seguridad jurídica contienen un conjunto de derechos y principios de protección a favor del gobernado tanto en sus bienes como en su persona. Son las condiciones o requisitos que debe reunir la autoridad previa afectación a las garantías individuales del gobernado.

La garantía de seguridad jurídica, alberga las denominadas subgarantías de legalidad, fundamentación y motivación, competencia, retroactividad, audiencia, entre otras. El legislador al emitir las normas, debe establecer en ellas todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo cumplimiento sea necesario para que un acto de autoridad sea válido al afectar la esfera jurídica del particular.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido la siguiente tesis ejecutoria:

**Novena Epoca**

**Instancia: Segunda Sala**

---

<sup>13</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Ob. cit. Pág.264.

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**  
**Tomo: XVI, Julio de 2002**  
**Tesis: 2a. LXXV/2002**  
**Página: 449**

**“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”

Amparo directo en revisión 538/2002. Confecciones y Artesanías Típicas de Tlaxcala, S.A. de C.V. 24 de mayo de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

A continuación procederé a estudiar las subgarantías de audiencia y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

#### **a) Garantía de audiencia**

El Artículo 14 constitucional tiene como finalidad asegurar que los partes en conflicto puedan hacer valer sus derechos y aportar pruebas, así como evitar que los tribunales actúen arbitrariamente, y también tiene como fin el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

”Las indicadas formalidades esenciales consisten en la competencia, la procedencia de la acción, el emplazamiento en materia civil o la noticia de la acusación en materia penal, la oportunidad de aportar pruebas, la de razonar la defensa (alegatos), la sentencia congruente, motivada y fundada, y la posibilidad de interponer los recursos instituidos.”<sup>14</sup>

En su párrafo segundo, este artículo señala lo siguiente: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el

---

<sup>14</sup> BAZDRESCH, Luis. Ob. cit. P.162

que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

El acto de privación para ser legal debe de sujetarse a un 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.

Según el Licenciado Sánchez Bringas, “toda autoridad que esté en posibilidad de realizar o de omitir un acto que prive a los gobernados de algún derecho, esto es, de sustraerlo de su esfera jurídica o de impedir que ingrese a ésta, debe previamente ofrecerle la oportunidad de alegar en su defensa y de probar sus argumentos.”<sup>15</sup>

Sobre la garantía de audiencia la Suprema Corte de Justicia ha emitido los siguientes criterios:

#### **Novena Epoca**

**Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XV, Enero de 2002**

**Tesis: I.7o.A.41 K**

**Página: 1254**

**AUDIENCIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.** De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se

---

<sup>15</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob cit. Pág. 626.

producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3077/2001. Comité Particular Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población "Miguel de la Madrid Hurtado". 10 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, tesis P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

### **Novena Epoca**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: VII, Abril de 1998**

**Tesis: P. XXXV/98**

**Página: 21**

**AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO MATERIAL.** La Suprema Corte ha establecido que dentro de los requisitos que deben satisfacer los ordenamientos que prevean procedimientos que puedan concluir con la privación de derechos de los gobernados se encuentran los de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar, con base en los elementos en que el posible afectado finque su defensa. En las leyes procedimentales, tales instrumentos se traducen en la existencia de instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y expresar argumentos que tiendan a obtener una decisión favorable a su interés. Ahora bien, para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios defensivos previstos en las leyes, en respeto de la garantía de audiencia, resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurran al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de acreditamiento que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto.

Amparo en revisión 1664/97. Jorge Navarro Islas. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó, con el número XXXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

### **Novena Epoca**

**Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: IV, Septiembre de 1996**

**Tesis: IX.1o.15 K**

**Página: 601**

**AUDIENCIA, GARANTIA DE. COMPRENDE NO SOLO EL ACTO DE EMPLAZAMIENTO.** La garantía de audiencia que se consagra en el artículo 14 de la Constitución Política del país, implica no únicamente el acto de llamado a juicio, sino también, que ese llamado se haga con la oportunidad debida, para que el afectado tenga la posibilidad de participar, al menos, en las etapas básicas de todo procedimiento, como son, el oponerse haciendo valer excepciones y/o defensas, ofrecer pruebas, expresar alegatos, e incluso, interponer los recursos ordinarios de defensa que, en su caso, las leyes secundarias prevean. Pero si el emplazamiento se lleva a cabo cuando ya no es posible para el afectado ejercer íntegramente su derecho a defenderse, con las etapas procesales que ello implica, entonces se hace nugatoria su garantía de audiencia, aunque la sentencia aún no se emita, pues aun así, queda prácticamente en un estado de indefensión.

### **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.**

**Amparo en revisión 159/96. Fernando Juárez Vargas y otro. 8 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo.**

A diferencia del acto de privación, “el acto de molestia es la aplicación normativa que hace una autoridad con el efecto de perturbar o afectar la esfera jurídica de los gobernados”<sup>16</sup> y está previsto en el artículo 16 constitucional.

### **b) Garantía de legalidad**

---

<sup>16</sup> IBIDEM. pág. 625.

Esta garantía consiste en que todas las autoridades están obligadas a ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, al emitir cualquier orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos. “La garantía de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas o a sus derechos.”<sup>17</sup>

El artículo 14 prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes en perjuicio del afectado; requiere el seguimiento de un juicio formal y conforme a las leyes preexistentes aplicables para privar a una persona de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, pues solo con la satisfacción de esos requisitos será legal la actuación de la autoridad respectiva. Cualquier ley que consagre nuevos derechos, obligaciones o sanciones no podrá aplicarse hacia el pasado, si perjudica a alguna persona, es decir, que si la retroactividad de la ley no perjudica e incluso beneficia a alguien entonces sí podrá aplicarse.

También señala la prohibición de imponer pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

El artículo 16 exige que las órdenes de autoridad que de cualquier manera molesten a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, deban ser escritas, provenir de la autoridad que sea competente para expedirlas, y expresar su fundamento y su motivo. Estos requisitos son indispensables para la legalidad de las órdenes de la autoridad que afecten a las personas de alguna de las maneras indicadas.

El acto de molestia es la merma o menoscabo que sufre el gobernado en sus derechos o bienes jurídicos tutelados por estas garantías, por ejemplo embargo, decomiso, auditoría, orden de cateo, orden de presentación.

Dicho artículo condiciona a todo acto de molestia a la reunión de los requisitos de fundamentación y motivación.

La fundamentación legal de la causa del procedimiento de autoridad, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición jurídica, ésta debe prever la situación concreta para la cual proceda realizar el acto de autoridad. Además, el órgano del Estado debe estar facultado expresamente en la norma jurídica para emitirlo y es necesario que el acto derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los artículos específicos que lo apoyen.

La motivación consiste en que la autoridad respectiva debe mencionar los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, y las circunstancias del caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos previstos en la ley. La mención de esos motivos debe hacerse en el mandamiento escrito, con el objeto de que el

---

<sup>17</sup> BAZDRESCH, Luis. Ob cit. P. 167.

afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de defenderse.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que a fin de satisfacer la garantía de legalidad que se contiene en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, el acto administrativo deberá citar el lugar y la fecha de su emisión, con la finalidad de que el gobernado tenga la posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo dictó, si al momento en que lo firmó tenía facultades para ello, o bien, si estaba dentro de su circunscripción territorial; los motivos que originan el acto; los fundamentos que señala en el acto autoritario y si existe adecuación; la aplicación y la vigencia de los artículos que en todo caso se indiquen, porque se considera que la falta de estos elementos produce estado de indefensión al gobernado, en tanto que si no conoce la fecha exacta en la que se dictó el acto administrativo, no puede tener certeza de lo que dice el acta, lo cual no le permite determinar si el acto que lo perjudica se dictó o no conforme a la Constitución Federal o a las leyes secundarias .

Sobre la garantía de legalidad, la Suprema Corte de Justicia ha emitido las siguientes tesis ejecutorias:

#### **Octava Epoca**

**Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: XI, Enero de 1993**

**Página: 263**

**“GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.



**Séptima Epoca**

**Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: 60 Sexta Parte**

**Página: 29**

**“LEGALIDAD, GARANTIA DE.** La llamada garantía de legalidad protege directamente la violación de leyes secundarias y sólo indirectamente la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto éstos establecen que todo acto de autoridad debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado sin mandamiento que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendida la violación de éstos preceptos en sentido material y no en sentido formal, es decir, en el sentido de que no se haya resuelto conforme a la ley, porque citándose una ley como aplicable, y expuestos los motivos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, los razonamientos de hecho y de derecho resulten contrarios a la lógica o a la ley que se pretende aplicar para fundar el acto. Y la violación constitucional directa, en estos casos será la violación causada al citarse una ley secundaria expedida con posterioridad al hecho, o la violación formal causada por omitirse citar preceptos legales secundarios que funden el acto, o por no expresarse razones acerca de la adecuación de los hechos del caso a la hipótesis de la norma que se haya citado.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 487/73. Jacuzzi Universal, S.A. 3 de diciembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

**c) El respeto a las garantías de legalidad y audiencia durante el procedimiento de la visita de verificación administrativa.**

Una vez que se han estudiado las garantías de seguridad jurídica se procederá a hacer un comentario sobre las garantías de seguridad jurídica que están obligadas a respetar las autoridades administrativas al emitir sus actos, específicamente al practicar visitas de verificación.

Como se observó con anterioridad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 14 y 16 los requisitos que deberán contener todo acto de autoridad para respetar las garantías del gobernado. El mandato constitucional expresa que para que alguien pueda ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, debe existir un mandamiento

escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Para que para que una autoridad ingrese al domicilio de un gobernado deben cumplirse los requisitos que señala el artículo 16 de la misma en el párrafo décimo primero. Dicho artículo señala lo siguiente: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

De igual forma, las autoridades deben respetar las condiciones señaladas en las diversas leyes secundarias relativas a cada materia para practicar visitas domiciliarias, así se da certeza de que las autoridades respetan la esfera jurídica del gobernado, y le otorgan seguridad jurídica. Así opina Alberto del Castillo del Valle:

"...las visitas domiciliarias en materia fiscal no pueden desarrollarse en forma arbitraria, atendiendo el criterio de la autoridad que las ordene o del servidor público que las practique, en todo caso, deben subsumirse a los mandatos constitucionales y legales que se han dejado asentados en este apartado, constituyendo una gama de garantías en esta materia, siendo garantías de seguridad jurídica, porque le da certidumbre al Estado de Derecho, al imponer condicionantes a la actuación de las autoridades públicas, las que para actuar, deben reunir los requisitos que exigen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Fiscal de la Federación, o sea, dichas autoridades tiene obligaciones de hacer, para poder afectar al gobernado."<sup>18</sup>

Si la Procuraduría Federal del Consumidor decide aplicar medidas precautorias, el fundamento legal de dicho acto será la Ley Federal de Protección al Consumidor, su reglamento y los acuerdos respectivos emitidos por el Procurador. Sin embargo la Constitución no regula la facultad legislativa que tiene un funcionario de un organismo descentralizado, aún cuando el legislador haya autorizado dicha facultad en una ley. Así las cosas, se puede decir que la actividad de la autoridad está regulada por la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ordenamientos que contravienen a nuestra Carta Magna, ya que ésta señala que el Poder legislativo es el encargado de legislar y excepcionalmente podrá hacerlo el Presidente de la República.

Entonces, si el procedimiento para la aplicación de medidas precautorias se basa en una ley que contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atenta contra las garantías de seguridad jurídica de los gobernados porque no se apega a los mandamientos de la Carta Magna pues una ley es de rango inferior y está subordinada a ésta.

---

<sup>18</sup> CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Garantías del Gobernado. Ediciones Jurídicas Alma. México, 2003. p.552.

El Licenciado Martínez Morales comenta sobre este tema: “Recientemente, a partir de la doctrina francesa se ha pretendido justificar esa actividad que invade las facultades del presente, con una llamada labor parareglamentaria de la administración pública; la tesis es inadaptable a nuestro medio, según el derecho vigente. Aun cuando sea la ley quien autorice la emisión de este tipo de ordenamientos, las reglas así creadas carecen de legitimidad constitucional, ya que el congreso, como es sabido no puede ir en contra de las disposiciones de la carta magna.”<sup>19</sup>

Se dice que durante la visita el verificador podrá conversar y solicitar información al encargado o empleado del establecimiento no obstante que el propietario o su representante legal no se encuentran presentes en virtud del principio de simplificación administrativa para abreviar los procedimientos y lograr la eficiencia de la administración pública. Sin embargo, creo que el respeto de los derechos subjetivos de los gobernados debe considerarse de mayor importancia porque toda autoridad administrativa debe de apegar su actuación a las leyes aplicables y sobretodo a las garantías del gobernado contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que los visitados podrán formular observaciones en el momento de la visita y ofrecer pruebas sobre los hechos asentados en el acta de verificación.

Sin embargo considero que al momento de la práctica de la visita de verificación, el propietario o su representante deben estar presentes porque son las personas que pueden resultar afectadas en su esfera jurídica de manera directa y pueden defenderse, rendir pruebas y expresar alegatos, para demostrar que no ha incurrido en hechos u omisiones que supongan el incumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor o de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Pero si el interesado no está presente en el establecimiento objeto de la verificación y la visita se realiza con el encargado o el ocupante del establecimiento, entonces se le niega al gobernado afectado por el acto de autoridad manifestar lo que a su interés convenga y ofrecer las pruebas que considere convenientes, aunque la ley le otorgue esos derechos, el dueño o representante legal quien tiene interés directo no puede hacerlos valer.

Entonces, los visitadores al llegar al establecimiento deberían de buscar al dueño o a su representante legal y si no está en ese momento, deben dejarle citatorio para la espera en día y hora determinados. Esto es así porque creo que la intervención del gobernado en el inicio del procedimiento con el fin de hacer la defensa de sus intereses es indispensable.

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos. p. 312.

Además, si la autoridad considera que puede haber incumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor o de las Normas Oficiales Mexicanas al momento de practicar la verificación y decide aplicar alguna de las medidas precautorias, me parece necesario que el propietario esté presente en el momento en el que se practique la visita para estar en posibilidad de enterarse del inicio del procedimiento, defenderse y aportar pruebas. Esto es porque estará sufriendo una afectación en sus bienes al ordenar la Procuraduría la aplicación de las mismas, lo que le causa perjuicio y más si no tuvo conocimiento directamente de los motivos que consideró la autoridad para aplicar la medida precautoria correspondiente.

La visita domiciliaria puede considerarse un acto de molestia porque por sí misma no priva de los bienes, posesiones ni derechos de los gobernados. Lo que constituye el acto de molestia es la orden de visita domiciliaria, sin embargo durante el procedimiento de la misma la autoridad puede realizar actos que de alguna manera **SI** representan un perjuicio al patrimonio y a los derechos del visitado como son las medidas precautorias consistentes en: inmovilización de envases, bienes, productos y transportes; el aseguramiento de bienes o productos que se comercialicen fuera de establecimiento comercial, suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios; colocación de sellos de advertencia, y ordenar la suspensión de información o publicidad.

Entonces, como dichas medidas se van a aplicar durante el transcurso de la visita y no en un momento posterior cuando la autoridad emita una resolución al finalizar el procedimiento, como sucede con la aplicación de multas, creo que al inicio del procedimiento de verificación el propietario o representante legal del establecimiento o negocio objeto de la verificación debe estar presente para que esté enterado de que se va a verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y si es el caso, pueda demostrar que no ha incurrido en hechos u omisiones que constituyan violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor o a las Normas Oficiales Mexicanas.

Además, cuando se realiza la visita, los verificadores solo van a asentar en las actas correspondientes lo que observan con sus sentidos las circunstancias y acontecimientos sucedidos, el informe de los documentos que presentó el visitado, sus alegatos o los hechos en los que basa su denuncia el consumidor si es el caso pero una autoridad de mayor jerarquía es la competente para calificar el acta circunstanciada y va a dictar una resolución final señalando si se cumplió o no con las obligaciones respectivas. De esta manera se causa un perjuicio al visitado en su patrimonio antes de que se determine si cumplió o no con las obligaciones previstas en las leyes aplicables al caso.

Ahora bien, el artículo 16 Constitucional establece que cualquier acto de autoridad que afecte a los gobernados en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones debe reunir varios requisitos esenciales: la autoridad va a actuar como consecuencia de un mandamiento escrito de autoridad competente y está obligada a explicar las razones motivo o hechos por los cuales la conducta del gobernado provoca que la autoridad actúe de determinada manera y los artículos de los ordenamientos jurídicos en los que se encuadra la acción u omisión del

governado y las consecuencias originadas ante el hacer o no hacer. Entonces en el presente caso el personal de la Procuraduría que realiza la visita de verificación y durante la misma aplica alguna medida precautoria no podría cumplir con el mandato constitucional de fundar y motivar su actuar, ya que aún no se ha decidido si cumple o no sus obligaciones ya que eso se resolverá posteriormente por otra autoridad y sin embargo se le está causando molestias en su domicilio y en sus bienes.

Por lo anterior, como la aplicación de medidas precautorias se realiza antes de que termine el procedimiento de verificación, considero que al causarle un perjuicio al gobernado en sus bienes, no es correcto que la persona que atiende al verificador sea el empleado o encargado del lugar a verificar, porque no podrá ejercer una defensa efectiva o proporcionar adecuadamente la información o documentación que le sea requerida, porque no es el propietario de los bienes sobre los que va a recaer la medida precautoria.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CONTEMPLADAS EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

En los capítulos anteriores se hizo un estudio del procedimiento de las visitas de verificación que practica la Procuraduría Federal del Consumidor, procedimiento establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al momento de investigar y profundizar sobre este asunto, tuve conocimiento de que a nivel local aquí en el Distrito Federal La Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal contiene un apartado denominado “De las visitas de verificación” y además existe un Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. En dicho ordenamiento se explica de una manera amplia y clara el procedimiento de las visitas que practica la autoridad administrativa del Distrito Federal. En este capítulo analizaré dicho procedimiento para comparar posteriormente la regulación de las visitas de verificación en la legislación federal y en la legislación local

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal fue abrogado y en su lugar se expidió otro. Así que primero estudiaré el contenido del primero y luego analizaré el Reglamento vigente. También en este capítulo estudiaré el procedimiento de las visitas de verificación administrativa señaladas en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal vigente (publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995).

Esta Ley en su artículo 98 explica la relación que hay entre ésta y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, ya que cuando se practique una visita de verificación las autoridades deberán tomar en cuenta los procedimientos que determinen ambos ordenamientos.

En el Distrito Federal la actividad de las visitas de verificación de carácter administrativo está regulada principalmente por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y por el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal. Particularmente el citado reglamento contiene los siguientes capítulos denominados: CAPÍTULO I Disposiciones Generales. CAPÍTULO II De los programas de verificación, CAPÍTULO III De las atribuciones de las autoridades verificadoras. CAPÍTULO IV De los derechos y obligaciones de los visitados CAPÍTULO V De los procedimientos de las visitas de verificación. CAPÍTULO VI De las visitas de verificación voluntaria, CAPÍTULO VII De la calificación de las vistas de verificación, CAPÍTULO 8 Del recurso administrativo

de inconformidad, CAPÍTULO IX, De las medidas de apremio. CAPÍTULO X De las medidas de seguridad y sanciones.

A continuación voy a estudiar cada uno de estos ordenamientos sólo en cuanto respecta a lo que plantean de la verificación, y haré un breve análisis comparando ambos.

## **A.- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL (PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EL 21 DE DICIEMBRE DE 1995).**

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal vigente en su capítulo octavo, artículos 97 a 105 se refiere a las visitas de verificación. Según ésta ley, estas visitas se van a realizar con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos de carácter local, esto es, las leyes y reglamentos del Distrito Federal.

Para que los verificadores puedan llegar a un establecimiento y practicar una visita, es necesario que presenten una orden por escrito firmada por la autoridad competente. Dicha orden deberá señalar el lugar que se va a verificar, el objeto de la visita y el alcance de la misma, o sea debe señalar que actividades puede hacer y cuales no puede hacer el verificador, que puede revisar y que no.

Además la orden debe contener los artículos de la ley en que la autoridad basa su facultad para poder realizar dicha visita.

El artículo 100 señala lo siguiente: “Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos, objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.”

Sin embargo, considero que no tienen el mismo grado de conocimiento respecto al negocio o establecimiento el propietario o representante legal que el ocupante, y que la visita debería llevarse a cabo sólo con los dos primeros, porque es posible que el ocupante, el empleado o la persona que se encuentre atendiendo el negocio no responda de manera óptima en el momento en que el verificador le solicite información sobre el establecimiento, ni esté en posibilidad de mostrar la documentación que le requieran y en cambio el propietario o representante legal si podrá proporcionarla.

Al momento de comenzar una visita, el verificador tiene que mostrar una credencial vigente con fotografía expedida por autoridad competente en la que se le permita desempeñar la función de verificador y debe de entregar una copia de la orden de vista a la persona con la que se entienda ésta.

Durante el desarrollo de la visita el o los verificadores van a redactar un acta en la que se indique la manera en la que se realizó ésta y se va a explicar con detalle todo lo sucedido, ésta acta se denomina acta circunstanciada y deberá ser firmada por dos testigos que van a presenciar la actuación de los verificadores.

Estos testigos van a ser elegidos por la persona con quien se entienda la vista, pero si no quiere elegirlos los va a elegir el personal que practica la visita.

Los verificadores deberán entregar a la persona con quien se entienda la vista una copia del acta circunstanciada, el artículo 103 nos dice cuales son los datos que debe contener esta acta: Nombre, denominación o razón social del visitado; hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, delegación y código postal en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; número y fecha del oficio de comisión que la motivó; nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos, datos relativos a la actuación; declaración del visitado, si quiere hacerla; y el nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien o quienes la hubieren llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón correspondiente.

Durante la visita de verificación los visitados podrán manifestar sus consideraciones respecto al acta circunstanciada y ofrecer las pruebas que consideren convenientes, también podrán hacerlo por escrito dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se levantó el acta de verificación.

Los artículos de esta ley respecto al capítulo de las visitas de verificación son muy similares los de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sólo que a nivel federal no existe un reglamento de verificación administrativa que colme las imprecisiones que posee la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## ***B.- REGLAMENTO DE VERIFICACION ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE HASTA EL MES DE FEBRERO DE 2004***

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de abril de 1997 y entró en vigor a partir del 14 de abril de 1997. Posteriormente fue abrogado porque con fecha 19 de febrero de 2004 fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal uno nuevo. Uno de las reformas trascendentes se refiere al procedimiento de las visitas de verificación, porque el reglamento ahora abrogado anterior a 1997 señalaba la procedencia de un citatorio previo en el caso de que



no se encontrara en ese momento al visitado, para que esperara al verificador al día siguiente para la práctica de la visita. En cambio, ahora el reglamento vigente establece que la visita se practicará con el propietario, dueño, representante legal, ocupante o quien se encuentre al frente del establecimiento o negociación. Ya no se va a buscar a alguna persona en específico, si en ese momento el dueño o representante legal se encuentra en el negocio puede atender el mismo a los visitantes pero si no, entonces la visita se entenderá con quien se encuentre ahí atendiendo el establecimiento.

La finalidad de este reglamento era regular las visitas de verificación administrativa que realice la Administración pública del D. F en las siguientes materias:

- Protección civil
- Preservación del medio ambiente y protección ecológica
- Protección de animales
- Salud
- Deporte
- Discapacitados
- Agua y drenaje
- Establecimientos mercantiles
- Estacionamientos públicos
- Construcciones y edificaciones
- Anuncios
- Desarrollo urbano y uso de suelo
- Mercados, rastros y abasto
- Cementerios y servicios funerarios, espectáculos públicos
- Turismo y servicios de alojamiento
- Protección de no fumadores

En su artículo tercero explicaba que visitado es el destinatario de la orden de visita de verificación. Dicha visita es la diligencia de carácter administrativo ordenada por la autoridad que tiene la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares.

El punto clave para que el destinatario de la orden de visita sea el propietario o representante legal y no otras personas como el encargado u ocupante del establecimiento, es la forma en la que estarán registrados los establecimientos industriales, comerciales o de servicios.

Existía por lo tanto, un padrón que según el artículo 3, fracción VII es “el listado de establecimientos que presentan declaración de apertura o que obtienen licencia de funcionamiento y que quedan sujetos al Sistema de Verificación Empresarial.”

El Sistema de verificación empresarial estará dirigido a los establecimientos industriales, comerciales y de servicios que se encuentren debidamente registrados en el padrón, en el cual se van a especificar los datos siguientes:

- Número de expediente
- Año
- Nombre, razón o denominación social
- Domicilio del establecimiento visitado
- Actividad preponderante del establecimiento
- Objeto de la visita
- Registro Federal de Contribuyentes
- Si el establecimiento realiza actividades riesgosas altamente riesgosas
- **El nombre del propietario o representante legal**
- Fecha de inicio de actividades
- Fecha de la última verificación
- Las resoluciones a las últimas visitas de verificación que se hayan realizado.

De acuerdo con el artículo 14 del reglamento que se estudia, existía un procedimiento para la realización de las visitas ordinarias en el cual se elegían al azar los establecimientos en los que se practicarían las vistas de verificación.

Como se explicó anteriormente, los establecimientos se consideraban como de actividad no riesgosa y establecimientos de actividad altamente riesgosa. Por lo que los establecimientos cuyas actividades empresariales sean consideradas como riesgosas tendrán mayor probabilidad de selección que aquellas sin riesgo.

Debido a que el padrón de establecimientos contenía el nombre del propietario o representante legal, al momento de realizar la visita, la orden contenía el nombre en específico de la persona que se buscaba, quien tenía que ser el propietario o el representante legal y no otra persona que estuviera en ese momento en el establecimiento.

Por eso en este ordenamiento el verificador al momento de llegar al domicilio del visitado preguntaba por el visitado y si no se encontraba en ese momento procedía a la entrega de un citatorio para la espera.

En este ordenamiento se daba la oportunidad al denominado visitado, si es que no se encontraba en ese momento, de realizar la visita al día siguiente, y sólo en el caso de que no atendiera al citatorio, entonces la visita se atendía con cualquier persona con capacidad de ejercicio que se encontrara en el establecimiento. Pero primero la visita se debía entender con el destinatario de la orden, quien de acuerdo con el artículo 12 del reglamento en cuestión, sería el propietario o representante legal de establecimiento, cuyo nombre aparecería en el padrón del sistema de verificación empresarial.

Si al presentarse el verificador no encuentra al visitado, dejará un citatorio para que lo espere a determinada hora del día hábil siguiente. El citatorio deberá

indicar el nombre, denominación o razón social y domicilio del visitado; especificar quien es la autoridad que ordena la visita, cual es el objeto de la misma, la fecha y la hora en la que el verificador llegó al domicilio del visitado y la fecha y hora en que el verificador regresará para practicar la visita, nombre y firma de la persona que recibió el citatorio y el nombre y la firma del verificador. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento en cuestión.

Ahora bien, puede suceder que cuando el verificador acude al establecimiento no encuentre a ninguna persona que lo atienda, entonces procederá a dejar un instructivo en un lugar visible para que por medio de éste el visitado se entere que el verificador acudió y que volverá a buscar al gobernado al día siguiente a una hora determinada. En el caso de que no se acate el citatorio, la visita podrá entenderse con algún empleado que se encuentre en el establecimiento.

Existe la excepción del artículo 21 en relación con las fracciones IV Y VI del artículo 6, en la que la visita se practicará con la persona que esté en el establecimiento, sin necesidad de citatorio.

En este reglamento, de acuerdo con el artículo 21, la visita se practicará sin necesidad de entregar citatorio solamente cuando tenga conocimiento de que hay peligro inminente para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente.

En el reglamento vigente, la visita se va a practicar sin necesidad de dejar citatorio si no se encuentra al visitado.

Considero que para la práctica de visitas por parte de la Procuraduría Federal de Consumidor al inicio del procedimiento debería requerirse la presencia del propietario o representante legal de manera similar a como lo establecía el reglamento anterior.

Los visitados podrán manifestar su inconformidad a los hechos asentados en el acta circunstanciada mediante un escrito presentado ante la autoridad a la que le corresponda calificar el acta dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación. Transcurrido este plazo sin que el visitado presente el escrito, la autoridad tendrá por ciertos los hechos e irregularidades señaladas en el acta de vista y procederá a calificarla imponiendo en su caso las sanciones o medidas de seguridad correspondientes mediante una resolución que deberá estar debidamente fundada y motivada.

Ahora bien, si el visitado presenta el escrito mencionado y ofrece pruebas, se acordará su admisión y en el mismo acuerdo señalará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos. Dicha audiencia deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes al día en que se notifique dicho proveído, y el visitado podrá formular alegatos de manera verbal o por escrito.

La autoridad que conozca del procedimiento emitirá resolución dentro de los diez días hábiles siguientes. En dicha resolución impondrá, en su caso; las

sanciones y medidas de seguridad que procedan y deberá notificarse personalmente al visitado dentro de los diez días hábiles siguientes.

**C.- REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA  
VIGENTE PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EL 19 DE FEBRERO DE  
2004.**

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal en su artículo 2 nos explica los conceptos de visita de verificación y de visitado: "visita de verificación es la diligencia 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; visitado es el titular facultado para ejercer la actividad regulada en un establecimiento por un acto administrativo, o quien resulte propietario, poseedor ocupante, encargado o responsable de la actividad regulada o establecimiento objeto de la verificación." Existe un listado de personas facultadas para realizar actividades reguladas en establecimientos autorizados denominado padrón.

En el reglamento vigente ya nos dice quien puede ser el destinatario de la orden. Sin embargo, me pregunto para que existe un padrón de personas facultadas si de todas maneras la visita se realiza con la persona que esté presente en el momento de llevar a cabo ésta.

El artículo 7 nos dice que la autoridad competente va a establecer programas específicos de verificación administrativa por actividad, materia, demarcación territorial, zona, tipo de establecimiento con el fin de programar, dar seguimiento y evaluar la actividad verificadora, a diferencia del reglamento anterior en que existía el Sistema de Verificación Empresarial.

Para elaborar dichos programas, la autoridad creará un padrón, que de acuerdo con la fracción X del artículo 2, es el "listado de personas facultadas, mediante los actos administrativos previstos en las leyes, para realizar actividades reguladas en establecimientos autorizados." Ese padrón va a contener, entre otros datos, el nombre, razón o denominación social y domicilio legal del titular y el tipo de acto administrativo por el que se facultó al titular a ejercer la actividad regulada para el funcionamiento del establecimiento.

Al respecto, me pregunto para que existe un padrón de personas facultadas si de todas maneras la visita se realiza con la persona que esté presente en el momento de llevar a cabo ésta. Yo pienso que es ilógico tener un padrón que contenga el nombre del titular facultado para ejercer la actividad regulada o el funcionamiento del establecimiento si al momento de la visita no importa que esta no se entienda con la persona inscrita en el listado sino que puede ser con quien

se encuentre al frente del establecimiento. Sería más lógico si hubiera citatorio y se buscara a la persona señalada en el padrón.

Aunque este padrón va a contener el dato de el nombre, razón o denominación social y domicilio legal del titular, y el tipo de acto administrativo por el que se facultó al titular a ejercer la actividad regulada o el funcionamiento del establecimiento, entonces al momento de llevar a cabo la visita de verificación debería de buscarse a la persona que está señalada en el padrón para ser considerada como visitada , y no basarse en el supuesto del artículo 2 de este reglamento que considera como visitado además del titular facultado para ejercer la actividad regulada o el funcionamiento del establecimiento, a quien resulte propietario, poseedor ocupante, encargado o responsable de la actividad regulada o establecimiento objeto de la verificación.”

Es ilógico tener un padrón de personas si al final no se busca a esa persona, si se practicara la visita con quien se encuentre en el establecimiento. Debería ser como en el caso del reglamento anterior.

Además, se supone que la autoridad competente va a crear un sistema de identificación de expedientes de los establecimientos sujetos a verificación. Dichos expedientes van a contener los siguientes datos: el número de expediente, el año, nombre, denominación o razón social, el domicilio del establecimiento a verificar, actividad principal que realiza éste.

A fin de determinar cuales negocios o establecimientos son los que se van a visitar, existen procedimientos de selección aleatoria. También existe un listado de actividades riesgosas y altamente riesgosas. Según el artículo 14 del reglamento, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará los acuerdos que contengan dichos listados, con la finalidad de establecer el grado de riesgo de los establecimientos.

El artículo 9 establece que “Los establecimientos con actividades catalogadas como riesgosas tendrán mayor probabilidad de selección, aunque en general, los negocios sujetos a selección serán todos los que formen parte del padrón. Los establecimientos que realicen actividades consideradas como altamente riesgosas serán objeto de visita por lo menos una vez al año.”

El artículo 25 señala las obligaciones que tiene que cumplir el visitado, el representante legal o persona con quien se entienda la diligencia durante la visita de verificación. Entre otras, está obligado a permitir el acceso a los establecimientos, muebles, materiales, sustancias u objetos que se habrán de verificar. Además deberá exponer los libros, registros y demás documentos que se le exijan de conformidad a lo que dispongan las leyes y reglamentos aplicables al caso. Pero si el visitado no es el propietario, entonces considero que no está bien que permita el acceso a los bienes ajenos, sin la intervención del dueño de éstos y sin que este se entere del inicio del procedimiento. Esto es así porque quizá como consecuencia de la visita se pueda afectar el patrimonio del visitado o sufra perjuicios a su economía.

Rodolfo Cartas y Graciela Ayala opinan :

“Constituyendo precisamente esta posibilidad indiferenciada de llevar a cabo la diligencia prácticamente con cualquier persona, con sólo atribuirle la calidad de encargado o responsable del establecimiento, lo que, a nuestro entender, hace inconstitucional la disposición, ya que se priva de la oportunidad de estar presente o representado en el acto a quien pudiera resultar afectado por el mismo.”<sup>1</sup>

Para poder realizar una visita de verificación es necesario que la autoridad competente ordene dicha visita. La orden deberá ser por escrito y el documento en el que conste deberá reunir los siguientes datos : lugar y fecha de expedición, número de expediente que le corresponda, domicilio del establecimiento sujeto a verificar, el objeto de la visita y los motivos por los que se va a realizar y mencionar las disposiciones legales en que se basó la autoridad para actuar y que rigen el procedimiento que debe seguir el verificador, los datos relativos a la autoridad que emita la orden de visita como su cargo, nombre y firma original y el nombre del verificador y el número de su credencial, entre otros.

A diferencia del reglamento anterior, en el que se necesitaba dejar un citatorio si no se encontraba al visitado, el reglamento vigente en su artículo 28 explica que la visita de verificación se va a entender con “la persona que esté presente al momento de realizarla y resulte ser titular facultado para ejercer la actividad regulada en el establecimiento a verificar, el encargado o responsable de la actividad regulada, o bien, propietario, poseedor u ocupante del establecimiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley”.

El citatorio se va a dejar solamente en el caso de que el establecimiento se encuentre cerrado o no hay persona con quien entender la visita. Entonces el verificador va a fijar en un lugar visible del lugar donde iba a realizar la visita, citatorio por instructivo que deberá contener los siguientes requisitos que ordena el artículo 33 del mencionado reglamento: domicilio donde se va a realizar la visita de verificación, datos de la autoridad que la ordena, número de expediente, objeto de la visita, fecha y hora en que el verificador se presentó en el lugar, fecha y hora en que deberá practicarse la visita al día hábil siguiente, nombre firma y número de credencial del verificador que elabore el citatorio y nombre y firma de dos testigos. Además en el citatorio se apercibirá al visitado que en caso de no presentarse se va a levantar el acta circunstanciada con el resultado de la inspección ocular que practique el verificador en presencia de dos testigos.

Si el día y la hora que se señaló en el citatorio para que el visitado estuviera presente para la práctica de la visita, y el visitado no acató la orden pues el establecimiento está cerrado o no hubiera persona con quien entenderla, el verificador levantará un acta circunstanciada, en la que explique los hechos, lugares y circunstancias que observe y exponga que no se acató el citatorio. En el reglamento anterior, en el caso de que la persona que era la destinataria de la orden de visita no acataba el citatorio, la visita se realizaba con la persona que se encontraba en ese momento.

---

<sup>1</sup> CARTAS SOSA, Rodolfo, Graciela Ayala Vallejo. Las visitas domiciliarias de carácter fiscal. Las visitas domiciliarias de carácter fiscal. Ed. Themis. México, 2001. Pág. 289.

El verificador deberá identificarse ante la persona con la que entienda la diligencia y deberá entregarle copia de la orden de visita de verificación. Además el verificador le pedirá que designe a dos personas para que sean testigos de asistencia y presencién dicha actividad. Si el visitado se niega a hacerlo, los testigos serán nombrados por el verificador.

Durante el procedimiento de la visita, el verificador con la presencia del visitado y de dos testigos elaborará un documento denominado acta circunstanciada la cual describirá los hechos y circunstancias acontecidos durante la misma y deberá dejarle una copia al visitado. El artículo 31 señala los requisitos que deberá contener dicha acta:

- ✓ Lugar, fecha y hora de su inicio;
- ✓ Nombre del verificador que realice la visita de verificación;
- ✓ Número, fecha de expedición y fecha de vencimiento de la credencial del verificador;
- ✓ Fecha y número de expediente de la orden de visita de verificación;
- ✓ Calle, número, colonia y delegación en que se ubica el establecimiento;
- ✓ El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y la descripción de los documentos con los que lo acredite;
- ✓ La entrega de la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado;
- ✓ 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 nombrará;
- ✓ El nombre de los testigos designados y los datos de su identificación;
- ✓ El requerimiento para que exhiba los documentos y permita el acceso a los lugares objeto de la verificación;
- ✓ Descripción de los hechos, objetos, lugares y circunstancias que observen, en relación con el objeto de la orden de visita;
- ✓ Cuando el objeto de verificación así lo requiera, la descripción y cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos;
- ✓ En su caso, mención de los instrumentos utilizados para medir;
- ✓ La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación;
- ✓ Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación;
- ✓ Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule la persona con quien se entienda la diligencia;
- ✓ 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;
- ✓ La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación;

- ✓ 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 asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte la validez del acta,
- ✓ La autoridad que calificará el acta de visita de verificación.

El reglamento vigente también establece que los titulares, propietarios, poseedores o encargados de un establecimiento pueden pedir que la autoridad competente ordene la realización de una visita de verificación para que se inspeccione el negocio con el fin de detectar irregularidades o incumplimiento de alguna ley o reglamento de carácter administrativo. Entonces la autoridad competente emitirá una orden de visita y dentro del plazo de diez días le va a comunicar al visitado si encontró alguna irregularidad, para que la corrija y le informe a la autoridad sobre las acciones que realizó para cumplir con lo que se le ordenó. Esto tiene la ventaja de que una vez subsanada la irregularidad no se sancionará al visitado por la anomalía encontrada, y se archivará el asunto como concluido.

Los visitados podrán formular observaciones sobre los hechos contenidos en el acta circunstanciada de la visita y ofrecer pruebas dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación. Deberán hacerlo mediante un escrito.

La autoridad competente acordará su admisión en el plazo de tres días hábiles y fijará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos. Esta audiencia deberá celebrarse dentro de los quince días hábiles siguientes y durante la misma se desahogarán las pruebas admitidas y el visitado podrá alegar lo que considere favorable a sus intereses.

La autoridad competente emitirá una resolución fundada y motivada dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia, en la cual se fijarán las responsabilidades correspondientes y, en su caso, impondrá las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Al finalizar este estudio, considero que el reglamento de verificación administrativa vigente hasta el 2004 contenía un procedimiento para el inicio de la visita de verificación que me parece conveniente para realizar las visitas de verificación porque se respeta el derecho del propietario o representante legal del establecimiento de intervenir en la visita, ya que es a éste a quien le incumbe lo que ocurre durante el transcurso de ésta. Puede alegarse que el visitado podrá defenderse y oponerse a lo determinado en el acta circunstanciada mediante un escrito, pero considero que lejos de dar beneficios al visitado, solo retrasa y hace engorrosa esta actividad, porque sería mejor que tantos trámites se evitaran desde un principio y se diera la oportunidad de estar presente en la visita.

Al respecto, Rodolfo Cartas y Graciela Ayala sostienen:



“Es de interés público que la Administración pueda verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y que satisfaga plenamente su pretensión recaudatoria, pero también existe interés público, todavía mayor, si cabe, en que la búsqueda y consecución de sus objetivos ajuste su actuación al orden jurídico...”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> CARTAS SOSA, Rodolfo, Graciela Ayala Vallejo. Op. Cit. Pág. 110.

## CAPÍTULO QUINTO

### ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS YA ESTUDIADOS RESPECTO AL PROCEDIMIENTO PARA PRACTICAR VISITAS DE VERIFICACIÓN.

En este capítulo compararé los diversos ordenamientos que he estudiado durante esta investigación respecto al procedimiento para realizar las visitas de verificación.

La comparación se hará sobre una etapa del procedimiento específicamente el inicio de la visita de verificación cuando el verificador llega al establecimiento objeto de la visita, se presenta y solicita la presencia de alguna persona para que se practique la misma. Dicha persona puede ser el dueño, propietario, representante legal, encargado u ocupante del establecimiento. Cada ordenamiento señala quien estará obligado a permitir el acceso y otorgar facilidades a los verificadores para que realicen la diligencia. También explican qué sucede en los casos en que no hay persona alguna que pueda recibir a los verificadores y qué es lo que procederá a hacer dicho personal.

<b>LEGISLACION ADMINISTRATIVA FEDERAL</b>	<b>LEGISLACION ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL</b>
<p>LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.</p> <p>Los proveedores, sus representantes o sus empleados están obligados a permitir al personal acreditado de la Procuraduría el acceso al lugar objeto de la verificación.</p>	<p>LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL.</p> <p>El destinatario de la orden de verificación será cualquiera de las siguientes personas: los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación.</p>
<p>LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.</p> <p>La persona con quien se entienda la visita puede ser, de conformidad con el artículo 64</p>	<p>ANTERIOR REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.</p> <p>El visitado destinatario de la orden de visita de verificación era el propietario o</p>
<p>cualquiera de los siguientes: los propietarios, responsables, encargados u</p>	<p>representante legal del establecimiento objeto de la visita, el cual está registrado en</p>

<p>ocupantes de establecimientos objetos de verificación.</p>	<p>un padrón. Este consiste en un listado de establecimientos que presentan declaración de apertura o que obtienen licencia de funcionamiento y que quedan sujetos al sistema de verificación empresarial. Procede citatorio previo en el caso de que no se encontrara en ese momento al visitado, para que esperara al verificador al día siguiente para la práctica de la visita. Si el verificador acude al día siguiente y no se atendió el citatorio entonces la visita puede realizarse con la persona que se encuentre al frente de la negociación en ese momento.</p>
<p>LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACIÓN.</p> <p>Las personas con quienes se puede entender la visita y que tienen la obligación de permitir el acceso y dar facilidades a los verificadores, según el artículo 96 son : los productores, propietarios, sus subordinados o los encargados de establecimientos industriales o comerciales en que se realice el conjunto de actividades relativas a la producción, obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, ensamblado, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de productos o servicios.</p>	<p>REGLAMENTO DE VERIFICACION ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE.</p> <p>El destinatario de la orden será el titular facultado para ejercer la actividad regulada en un establecimiento por un acto administrativo, o quien resulte propietario, poseedor, ocupante, encargado o responsable de la actividad regulada o establecimiento objeto de la verificación. Existe un listado de personas facultadas para realizar dichas actividades denominado padrón. El citatorio por instructivo procederá solamente en el caso de que el establecimiento esté cerrado o no haya persona con quien entender la visita de verificación. Si el día y la hora que se señaló en el citatorio para que el visitado atendiera al persona de la Procuraduría no hay persona con quien entender la visita el verificador levantará un acta circunstanciada con el resultado de la inspección ocular que se practique en presencia de dos testigos.</p>

## PROPUESTAS

La Ley Federal de Protección al Consumidor señala que la Procuraduría tiene atribuciones de vigilancia y verificación del cumplimiento de los ordenamientos aplicables. El capítulo XII contiene lo relativo a las visitas de verificación y explica que la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor practicará la verificación en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos en tránsito. Los propietarios, sus representantes o los empleados están obligados a permitir a los verificadores el acceso a los lugares donde se va a realizar la verificación y si no se encuentran el propietario o el representante legal del establecimiento al momento de la visita, el visitador podrá ser atendido por el encargado o por la persona que se encuentre al frente del establecimiento.

Si el propietario se encuentra ausente, no tiene conocimiento del inicio del procedimiento ni de lo acontecido durante la visita sino hasta después de realizada la misma. Aunque la Ley Federal de Protección al Consumidor le permite al visitado inconformarse con lo que se señaló en el acta circunstanciada, para que pueda ejercer los medios de defensa que señalan dichas leyes, es necesario que el visitado propietario o representante legal conozca de manera directa los argumentos señalados por la Procuraduría Federal del Consumidor en los que se basa para emitir una resolución porque estuvo presente durante la diligencia.

Considero que solamente así podrá efectuar una defensa eficaz si no está conforme con los hechos asentados en el acta circunstanciada que se elaboró durante el procedimiento de la visita. Debe darse a conocer el inicio de la visita al propietario o representante legal del establecimiento para que esté presente en ese momento, y si no se encuentra entonces debe dejarse un citatorio para esperar al verificador al día siguiente e iniciar la diligencia. De esta forma queda enterado de que debe acudir para otorgar la información y mostrar los documentos requeridos por el verificador, hacer manifestaciones y formular alegatos respecto a las observaciones que le haga éste. Si no espera al personal de la Procuraduría, entonces la visita puede realizarse con algún empleado o con el encargado del negocio.

La regulación del procedimiento para las visitas de verificación y vigilancia practicadas por la Procuraduría Federal del Consumidor contenido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Reglamento de la ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, debe otorgar al propietario, dueño o representante legal del establecimiento a visitar la oportunidad de enterarse del inicio del procedimiento y de que existe una orden de verificación emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor para comprobar que cumple con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Por lo que debe requerirse su presencia y si no se encuentra debe dejarse un citatorio.

La importancia de que esté presente el propietario o el representante legal del establecimiento objeto de la verificación consiste en la posibilidad de que éste se entere del procedimiento que se inicia y que demuestre mediante las pruebas documentales convenientes o mediante alegatos el cumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las Normas Oficiales Mexicanas, La Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. Así lo establecen el artículo 99 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización y el artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Desde mi punto de vista la persona idónea para formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en el acta circunstanciada es el propietario o el representante legal, y tal vez el encargado o el ocupante del lugar no tendrán la misma facilidad para expresarse y para brindar la información requerida por el verificador porque sólo es un empleado que quizá no está enterado de la situación del negocio ni de los trámites administrativos que su patrón ha realizado y por lo tanto no puede efectuar una defensa adecuada de los intereses de su patrón si es que este no se encuentra en el momento de la visita.

El artículo 97 quáter de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que podrán aplicarse las medidas precautorias correspondientes cuando durante el procedimiento de verificación se determine que ciertas situaciones pueden afectar la vida, la salud, la seguridad, la economía de una colectividad de consumidores. Ahora bien, si durante el procedimiento de la visita se le aplica una medida precautoria y no está presente en ese momento para defenderse, aportar pruebas o manifestar su inconformidad y alegar lo que considere conveniente, y se entera después de cometida la afectación en sus bienes, se encuentra en un estado de indefensión y por lo tanto se vulnera sus garantías de seguridad jurídica. En este caso se está afectando los bienes del gobernado sin que tenga la oportunidad de defenderse porque no se encuentra presente y se entera de lo ocurrido en un momento posterior. En consecuencia no tuvo oportunidad de alegar ni formular observaciones en el momento, aunque puede inconformarse con los hechos señalados en el acta circunstanciada pero ya se le ha causado molestias en sus bienes y posiblemente le ocasione algún daño o pérdida en su economía.

Además, estas medidas son aplicadas durante el procedimiento de la visita por los verificadores a los que les fue ordenada dicha práctica, pero el personal que realiza la visita solo puede asentar en el acta circunstanciada los hechos acontecidos durante la misma, los informes proporcionados y las manifestaciones vertidas por los visitados, pero aún no se determina el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones de los ordenamientos jurídicos aplicables. La calificación de las visitas de verificación le corresponde a la Dirección General de verificación y vigilancia, la que emitirá una resolución determinando, en su caso, las sanciones correspondientes. En consecuencia, se lesionan los derechos de los gobernados al asegurar sus bienes o productos sin que se haya determinado el incumplimiento mediante una resolución creándose un estado de incertidumbre en

el propietario o su representante pues la visita se celebró a pesar de que no se encontraba presente y se afectaron sus bienes sin que pudiera participar en ese momento y sin que pudiera defenderse.

Así, el artículo 16 constitucional establece que cualquier acto de autoridad que moleste a las personas en sus posesiones debe provenir de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Entonces si se aplica una sanción o alguna medida la autoridad debe explicar los hechos o circunstancias que originan que sea procedente el actuar de la misma y que el hacer o la omisión por parte del gobernado trae como consecuencia la actividad de las autoridades, dicho actuar debe estar contemplado en los ordenamientos jurídicos aplicables para respetar la garantía de legalidad. Pero en este caso aún no se ha terminado el procedimiento y no se ha determinado aún el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones y sin embargo el proveedor ya sufrió una afectación en su patrimonio y ni siquiera se enteró del inicio de dicho procedimiento.

Es por ello que considero que el verificador debe solicitar la comparecencia del propietario del establecimiento o negocio o de su representante legal al iniciar la visita de verificación y si no se encuentra dejar un citatorio para la espera al día siguiente así el visitado estará enterado de la orden que existe y probablemente estará preparado con la documentación necesaria y las pruebas que considere convenientes para demostrar en su caso el cumplimiento de sus obligaciones. Si no espera al verificador entonces la visita se debe entender con la persona que se encuentre al frente del negocio, pero ya se le dio oportunidad y se le avisó de la existencia de la orden de visita. Si durante el transcurso de la misma no pudo demostrar que ha cumplido, o de la misma se deriva que ha cometido violaciones a las disposiciones legales, se le va a sancionar pero en este caso puede decirse que tuvo la oportunidad de alegar y defenderse.

Por otro lado, tanto la Ley Federal de Protección al Consumidor como el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor señalan que las medidas precautorias se aplicarán de conformidad con los criterios y procedimientos que expida el Procurador mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual dichos ordenamientos no explican los detalles para aplicarlas.

Así, el Procurador Federal del Consumidor ha expedido varios acuerdos sobre la aplicación de medidas precautorias, como son el Acuerdo por el que se establecen los criterios para la inmovilización de envases, bienes y productos, el Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el aseguramiento de bienes o productos que se expendan fuera de establecimientos comerciales, y el acuerdo por el que se establecen los criterios para la colocación de sellos de advertencia.

Los procedimientos y criterios para aplicar dichas medidas precautorias no deberían ser expedidos por el Procurador mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, sino que deberá establecerse en la Ley Federal de

Protección al Consumidor. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que la facultad para legislar esté reservada al Poder Legislativo y excepcionalmente al Poder ejecutivo en los casos que la misma señala, sin que la Constitución otorgue dicha facultad a un funcionario de la administración pública como es el Procurador de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El procedimiento para practicar las visitas de verificación con el fin de determinar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, su reglamento, La Ley Federal Sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables, debe estar contemplado en estos ordenamientos en un capítulo respectivo detallando el inicio cuando el visitador llega al establecimiento, las reglas que deben seguirse durante la visita, la calificación que realice la autoridad al terminar la diligencia, las medidas precautorias que se utilicen según el caso y el procedimiento para aplicarlas. Considero que resultaría más práctico y fácil el entendimiento y estudio de la actividad verificadora de la Procuraduría Federal del Consumidor si la Ley Federal de Protección al Consumidor contiene reunidas en uno de sus capítulos las disposiciones relativas al procedimiento de visita, su calificación por la autoridad y la aplicación de medidas precautorias según el caso. Por que el hecho de que las reglas se encuentren dispersas en varios ordenamientos dificulta un poco la comprensión de esta actividad cuando el gobernado desea conocer si la actuación de la autoridad se apega o no a lo determinado en los ordenamientos legales o reglamentarios.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En el primer capítulo se estudió el acto administrativo porque es la base para comenzar a estudiar el derecho administrativo.

La orden de visita de verificación es un acto administrativo de instrucción, que constituye una declaración de voluntad de la autoridad administrativa porque es la forma de expresar una decisión que tiene una finalidad específica: La de revisar que el administrado cumpla con las obligaciones que contemplan las leyes y los reglamentos correspondientes.

En el ámbito del derecho administrativo la práctica de las visitas de verificación es una facultad que posee la autoridad administrativa cuya finalidad es la comprobación de que el administrado cumple con las obligaciones que señalan las leyes o los reglamentos administrativos o fiscales.

**SEGUNDA.-** Las visitas de verificación practicadas por la Procuraduría Federal del Consumidor para verificar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor se llevarán a cabo de conformidad con el procedimiento que señala la Ley Federal de Protección al Consumidor y en lo no previsto se aplicará el procedimiento que determina la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**TERCERA.-** Las autoridades administrativas que ordenan la práctica de la visitas en su carácter de sujeto pasivo en la relación jurídica de supra a subordinación deben respetar el orden jurídico y los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las garantías de seguridad jurídica obligan a las autoridades que están en posibilidad de producir actos de molestia y de privación.

Se analizaron los artículos 14 y 16 constitucionales porque contienen los mandamientos que las autoridades deben cumplir al realizar actos que afecten la vida, la libertad, las propiedades posesiones, derechos, de las personas. También establece las obligaciones que la autoridad debe cumplir cuando se ordena una visita domiciliaria.

El procedimiento establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor para llevar a cabo visitas de verificación administrativa por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor establece que si no se encuentran el propietario o representante legal al momento de la visita, el verificador podrá ser atendido por el encargado o por la persona que se encuentre al frente del establecimiento.

Entonces si no está presente cuando llegue el personal de la Procuraduría Federal del Consumidor el gobernado no tiene conocimiento de la iniciación del procedimiento sino hasta después de realizada la visita de verificación, por lo que



no tuvo la oportunidad de comparecer, presentar documentos, ofrecer pruebas o alegar y defenderse si es que existe controversia respecto del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los ordenamientos jurídicos aplicables como la ley Federal de Protección al Consumidor o la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Para no dejar en estado de indefensión al gobernado, debe dársele a conocer el inicio de la visita al propietario o representante legal del establecimiento para que esté presente en ese momento, y si no se encuentra entonces debe dejarse un citatorio para esperar al personal de la Procuraduría al día siguiente y entonces iniciar la visita. Considero que solamente así podrá efectuar una defensa eficaz si no está conforme con las circunstancias y declaraciones asentadas en el acta de visita de verificación elaborada por el personal de la Procuraduría.

**CUARTA.-** A nivel local aquí en el Distrito Federal la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal contiene un apartado denominado “de las visitas de verificación administrativa para el Distrito Federal”. También existe un Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

El Reglamento de verificación administrativa para el Distrito Federal ahora abrogado señalaba la procedencia de un citatorio previo en el caso de que no se encontrara en el momento de realizar la visita al visitado, para que esperara al visitador al día siguiente para la práctica de la visita.

Este procedimiento era adecuado ya que se le otorgaba al visitado la posibilidad de enterarse de lo acontecido durante la visita porque el propietario del establecimiento o el representante legal es el principal interesado para defender su patrimonio, sus bienes y se respeta sus garantías constitucionales de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna. Además, considero que no tienen el mismo grado de conocimiento respecto a la administración y manejo del negocio el propietario o representante legal que el ocupante o encargado y que la visita debería llevarse a cabo sólo con los dos primeros, porque es posible que el ocupante o empleado o la persona que se encuentre atendiendo el negocio no responda de manera óptima a las cuestiones que le haga el verificador cuando comience a realizar la visita, ni tampoco pueda proporcionar información veraz o útil. En cambio, si está presente el propietario o el representante legal, la visita podría ser más efectiva.

En cambio, ahora el reglamento vigente establece que la vista se practicará con el propietario, dueño o representante legal, ocupante o con quien se encuentre al frente de la negociación.

Se dice que la visita se puede realizar con el encargado del establecimiento o con quien esté al frente del mismo, sin importar la ausencia del propietario o representante legal en el momento de la visita en cumplimiento al principio de economía procesal Sin embargo, lejos de brindar algún beneficio , sólo retrasa y hace engorroso el procedimiento de la visita de verificación, porque sería mejor que tantos trámites se evitaran desde un principio si se le diera la oportunidad de estar presente en la visita al propietario o representante legal del negocio.

**QUINTA.-** Después de analizar el procedimiento establecido en cada uno de los ordenamientos, se concluye que la Ley Federal de Protección al Consumidor debería regular en el capítulo relativo a las visitas de verificación el procedimiento a seguir de manera detallada y profunda estableciendo que para practicar una visita de verificación el verificador deberá entenderla con el propietario o el representante legal del establecimiento objeto de la verificación y si no se encuentra deberá dejarle un citatorio para que lo espere al día siguiente a hora determinadas con la finalidad de realizar la visita. De esta manera, el gobernado puede defenderse oportunamente pues se encuentra presente y está al tanto de lo acontecido durante la misma, puede alegar si está inconforme con la actuación de la autoridad, exponer sus razones y demostrar las pruebas que considere pertinentes.

**SEXTA-** La Procuraduría Federal del Consumidor tiene atribuciones para aplicar medidas precautorias cuando derivado de la práctica de una visita de verificación se detecte el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los ordenamientos aplicables como la Ley Federal de Protección al Consumidor, las Normas Oficiales Mexicanas y la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización y como consecuencia se revelen hechos o conductas que puedan afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de uno o más consumidores. Las medidas precautorias se aplicarán conforme a los criterios y procedimientos que expida el Procurador mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual La Ley Federal de Protección al Consumidor ni el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor establecen detalladamente dichos procedimientos. Así, la regulación que establecen resulta insuficiente porque remite a varios acuerdos para conocer el procedimiento para la aplicación de dichas medidas, y para solicitar el levantamiento de las mismas una vez que se haya demostrado el cumplimiento a los ordenamientos aplicables o a las Normas Oficiales Mexicanas.

Mediante varias iniciativas de reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor se ha intentado transparentar las actividades de la autoridad al realizar las visitas de verificación y regular con detalle y precisión los procedimientos para practicar dichas visitas con el fin de que se apeguen a las disposiciones de las leyes aplicables y se respeten los derechos de los gobernados. Sin embargo, no se ha cumplido con dichos fines porque respecto de la aplicación de las medidas precautorias debieron introducirse dentro de la misma ley preceptos sobre el procedimiento para aplicar las mismas, ya que la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que se aplicarán dichas medidas, pero no regula detalladamente dicho procedimiento.

El artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrá depositarse el legislativo en un individuo, con excepción de las facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, por lo tanto la facultad del Procurador para emitir acuerdos sobre criterios o procedimientos que seguirán los servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor para aplicar medidas

precautorias contraviene entonces a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el fin de que se le respete al gobernado las garantías de seguridad jurídica, dichos criterios y procedimientos deberán estar contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y su reglamento y en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, porque de esta manera puede defenderse de manera óptima ya que al estar contenidos en un solo ordenamiento son más precisos y más fáciles de comprender.

**SÉPTIMA.-** El propietario, dueño o representante legal del establecimiento a visitar debe estar presente para poder iniciar la visita, pues puede suceder que durante la misma el personal de la Procuraduría considere que se incumplió con las obligaciones que ordenan las leyes aplicables y si el interesado está ausente no puede controvertir o desvirtuar en ese momento las manifestaciones de los verificadores. Si estuviera presente podría hacer las manifestaciones correspondientes para poseer una defensa adecuada y evitar en lo posible una afectación a sus bienes. Además de que si puede defenderse desde el momento de la visita y desvirtuar las observaciones de los verificadores, ahorrará tiempo y esfuerzo, ya que pudo percatarse de los acontecimientos sucedidos durante el transcurso de la diligencia, por lo que si demuestra que sí cumple con los ordenamientos aplicables, ya no tendrá que impugnar posteriormente mediante un recurso alguna resolución que lo afecte.

Si las medidas precautorias se aplicaran después de dar oportunidad al visitado de ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga, y no durante el transcurso de la diligencia, sería suficiente que la visita se entendiera con el encargado si el propietario se encuentra ausente, porque aunque no se entere de los acontecimientos, puede defenderse con posterioridad. Pero puede afectarse sus bienes si se le aplica alguna medida precautoria y no está presente para defenderse.

La orden de visita por sí misma constituye un acto de molestia que el particular tiene que soportar en su domicilio y perturba o afecta su esfera jurídica constituyendo una excepción a las garantías de seguridad jurídica del gobernado frente a la actuación de los órganos del Estado. Ahora bien, si durante el procedimiento de la visita de verificación los verificadores consideran conveniente la aplicación de medidas precautorias por medio de las cuales sean asegurados o inmovilizados los bienes del visitado y se le impida acceder a ellos, se le restringe al gobernado su oportunidad para enterarse en ese momento de la determinación que toma la autoridad y ofrecer algún documento o prueba que demuestre que ha cumplido con sus obligaciones.

Además, los verificadores sólo acuden al lugar objeto de verificación para constatar a través de sus sentidos y sus conocimientos si se han cumplido o no las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pero es una autoridad jerárquicamente superior la que califica el acta circunstanciada y determinará las sanciones y medidas precautorias basándose en las actas levantadas por los verificadores y la información que proporcionen los proveedores o los datos comprobados que sean resultado de las denuncias de los consumidores. Entonces se causa perjuicio al comerciante antes de que se dicte

una resolución en el procedimiento que determine el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones.

**OCTAVA.-**Esta investigación se inició con la idea de que el ordenamiento que prevé el procedimiento para practicar las visitas de verificación administrativa realizadas por la Procuraduría Federal del Consumidor era la Ley Federal de Procedimiento Administrativo pues así lo indica la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 96. Sin embargo, durante el presente trabajo se pudo observar que otros ordenamientos como la misma Ley Federal de Protección al Consumidor y el recientemente creado Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor tratan de regular el procedimiento en cuestión, pero la manera en que contemplan el procedimiento de las visitas de verificación no es correcta debido a que resulta insuficiente, incompleta e imprecisa. Estos ordenamientos explican solo una parte del procedimiento relativa al inicio de la visita de verificación, pero lo concerniente a la calificación del acta levantada durante la misma y la aplicación de medidas de apremio y medidas precautorias no se explica detalladamente. Lo mismo sucede con la regulación que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo pues aunque es de carácter supletorio a la ley de la materia tampoco señala la manera en la que la autoridad calificará las actas de verificación, aplicará medidas precautorias en su caso o imponga una sanción.

Por lo anterior, se puede decir que la Ley Federal de Protección al Consumidor es el ordenamiento que debe determinar el procedimiento para practicar las visitas de verificación, y en lo no previsto por esta se deberá aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, ninguno de los ordenamientos mencionados cumple de manera satisfactoria la necesidad de establecer detalladamente el procedimiento de verificación administrativa desde el inicio del mismo con la orden de visita hasta la calificación de la visita y la procedencia de una sanción en caso de que el visitado haya incumplido con sus obligaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

**ACOSTA ROMERO, Miguel.** Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 2ª ed. Porrúa. México, 1998. 573 pp.

**ACOSTA ROMERO, Miguel, Mariano Herrán Salvatti, Francisco Venegas Huerta.** Ley Federal de procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas. 7ª ed. Porrúa. México, 2003. 487 pp.

**BAZDRESCH, Luis.** Garantías Constitucionales. Curso introductorio. 2ª r. Trillas, México, 2002. 174 pp.

**CARTAS SOSA, Rodolfo.** Graciela Ayala Vallejo. Las visitas domiciliarias de carácter fiscal. Themis. México, 2001. 311 pp.

**CARRASCO IRIARTE, Hugo.** Derecho Fiscal Constitucional. Oxford University Press. México, 2000. 690 pp.

**CASTILLO DEL VALLE, Alberto del.** Garantías del gobernado. Ediciones Jurídicas Alma. S.A. de C.V. México, 2003. 732 pp.

**DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.** Elementos de Derecho Administrativo I. 3ª r. LIMUSA NORIEGA EDITORES. México 2004. 338 pp.

**GALINDO CAMACHO, Miguel.** Teoría de La Administración Pública. Porrúa. México, 2000. 270 pp.

**GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.** Introducción al estudio del Derecho. Porrúa. México, 1996. 446 pp.

**GONZÁLEZ PEREZ, Jesús.** Procedimiento Administrativo Federal. 3ª ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma De México. México, 2000. 260 pp.

**LARES ROMERO, Víctor Hugo.** El derecho de Protección a los consumidores. UAM, México, 1991. 220 pp.

**LUCERO ESPINOSA, Manuel.** Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Comentada. 4ª ed. Porrúa. México, 2001. 244 pp.

**LUCERO ESPINOSA, Manuel.** Teoría y Práctica del contencioso administrativo en el D. F. Porrúa. México, 2002. 300 pp.

**MARGÁIN MANAUTOU, Emilio.** Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. 4ª ed. Porrúa. México, 2004. 350 pp.

**MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Oxford University Press-Harla. México, 1998. 364 pp.

**MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo 1er. y 2° cursos. 4° ed. Oxford University Press. México, 2000. 339 pp.

**MARTINEZ MORALES, Rafael I.** Diccionario Jurídico Harla. Vol. 3. Derecho Administrativo. Harla. México, 1996. 274 pp.

**MARTINEZ ALFARO, Joaquín.** Teoría de las obligaciones. Porrúa, México 1997. 462 pp.

**NAVA NEGRETE, Alfonso.** Derecho Administrativo Mexicano. 2ª r. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. México, 1999. 351 pp.

**OVALLE FAVELA, José.** Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. 2° ed. Mc. Graw –Hill S.A. de C.V. México, 1995. 320 pp.

**OVALLE FAVELA, José.** Derechos del Consumidor. UNAM. México, 2001. 97 pp.

**PEREZ DAYAN, Alberto.** Teoría General del Acto Administrativo. Porrúa. México, 2003. 212 pp.

**SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.** Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1998. 750 pp.

**SAYEG HELÚ, Jorge.** El constitucionalismo social mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. 1024 pp.

**SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso. 18 a. ed. Porrúa, México 1999. 905 pp.

**TERRAZAS, Carlos.** Los Derechos humanos en las Constituciones Políticas de México. 4a ed. Porrúa. México, 1996. 183 pp.

**WITKER, Jorge.** Introducción al estudio del Derecho Económico. Mc Graw Hill. México, 1999. 758 pp.

## LEGISLACION

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Editorial ISEF. México, 2006. 123 pp.

**Ley Federal de Protección al Consumidor.** Agenda Mercantil 2007. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2007.

**Ley Federal de Protección al Consumidor.** Poder Judicial de la Federación. CD-ROM COMPILA XI. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2005.

**Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.** Poder Judicial de la Federación. CD-ROM COMPILA XIV. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo.** Poder judicial de la Federación. CD-ROM. COMPILA XIV. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

**Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal.** Poder Judicial de la Federación. CD-ROM. COMPILA XIV. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

**Legislación Civil para el Distrito Federal.** Ediciones LIBUK. México, 2006.

**Código Fiscal de la Federación.** Fisco Agenda 2007. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2007.

**Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.** Poder judicial de la Federación. CD-ROM. COMPILA XIV. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

**Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor.** Agenda mercantil. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2007.

**Reglamento de verificación Administrativa para el Distrito Federal.** Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal 2003. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003.

**Reglamento de verificación Administrativa para el Distrito Federal.** Poder judicial de la Federación. CD-ROM. COMPILA XIV. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

**“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor”.** Diario Oficial de la Federación. (México D. F. 4 de febrero de 2004). Segunda sección. Págs. 1-26.

**“Acuerdo por el que se establecen los criterios para la colocación de sellos de advertencia”.** Diario Oficial de la Federación. (México D F. 12 de agosto de 2004).

**“Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el aseguramiento de bienes o productos que se expenden fuera de establecimientos comerciales.”**\_Diario Oficial de la Federación. (México D. F. Miércoles 23 de noviembre de 2005). Primera Sección. Página 63.

**“Acuerdo por el que se establecen los criterios para la inmovilización de envases, bienes y productos”**. Diario Oficial de la Federación. (México D .F. Martes 20 de diciembre de 2005). Primera Sección Página 65.

## **JURISPRUDENCIA**

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. CD-ROM. IUS. Jurisprudencia y tesis aisladas.** Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. CD-ROM IUS. Jurisprudencia y tesis aisladas.** Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2006.

Acto administrativo. Concepto. Novena Época. Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Marzo de 2002.Tesis: I.4o.A.341 A. Página: 1284

Juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal. No es necesario agotarlo previamente a la interposición de la demanda de amparo (texto vigente de los artículos 58 y 59 de su ley, a partir del dieciocho de agosto de dos mil). Novena Época. Instancia: Sexto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Octubre de 2002.Tesis: I.6o.A.29 A. Página: 1393

Amparo. Procede contra cobros fiscales sin necesidad de agotar los recursos ordinarios o el juicio de nulidad, porque el Código Fiscal de la Federación exige mayores requisitos que la ley de la materia, para suspenderlos. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Marzo de 2000.Tesis: 2a. /J. 19/2000.Página: 131.

Competencia. Fundamentación de la. Novena Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Noviembre de 1995.Tesis: I.2o.A. J/6.Página: 338.

Firma autógrafa. El mandamiento de autoridad debe contenerla. Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado del vigésimo primer circuito. Fuente:



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: XXI.1o.13 K. Página: 946.

Fundamentación y motivación. Octava Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del quinto circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 54, Junio de 1992. Tesis: V.2o. J/32. Página: 49.

Fundamentación y motivación, no existe cuando el acto no se adecua a la norma en que se apoya. Novena Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del sexto circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Enero de 1999. Tesis: VI.2o. J/123. Página: 660.

Fundamentación y motivación. Novena Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del sexto circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: VI.2o. J/43. Página: 769.

Visitas domiciliarias, ordenes de. Requisitos que deben satisfacer. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 193-198. Tercera Parte. Página: 126.

Visitas de inspección. Se pueden entender con quien se encuentre al frente de la negociación. Octava Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 68, Agosto de 1993. Tesis: 2ª/J 10/93. Página: 15.

Garantía de seguridad jurídica, qué se entiende por. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 2a. LXXV/2002. Página: 449.

Audiencia. Cómo se integra esta garantía. Novena Época. Instancia: Séptimo tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Enero de 2002. Tesis: I.7o.A.41 K. Página: 1254.

Audiencia, garantía de. Para que se respete en los procedimientos privativos de derechos, la oportunidad de presentar pruebas y alegatos debe ser no sólo formal sino material. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: P. XXXV/98. Página: 21.

Audiencia, garantía de. Comprende no solo el acto de emplazamiento. Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado del noveno circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Septiembre de 1996. Tesis: IX.1o.15 K. Página: 601.

Garantía de legalidad. Que debe entenderse por. Octava Época. Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XI. Enero de 1993. Página: 263.

Legalidad, garantía de. Séptima Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 60 Sexta Parte. Página: 29.

## DICCIONARIOS

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** Diccionario de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, México 2002. 598 pp.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa-UNAM. México, 1999.

Enciclopedia Multimedia Encarta Edición Básica, 2002. Microsoft.

## DOCUMENTOS

Centro de documentación e investigación sobre el consumo de la Procuraduría Federal del Consumidor.