



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

**EDUARDO EMANUEL RUIZ SÁNCHEZ**

**TEMA DEL TRABAJO:**

ILEGALIDAD EN LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU  
EJECUCIÓN

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**



**LICENCIADO EN DERECHO**



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.

# **ILEGALIDAD EN LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU EJECUCIÓN**

Pág.

<b>ÍNDICE</b> .....	I
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	III

## **CAPÍTULO 1**

### **PROCEDIMIENTO Y EJECUCIÓN**

#### **AUTORIDAD ORDENADORA, EJECUTORA Y SU ALCANCE**

<b>1.1 DEFINICIONES Y CONCEPTOS</b> .....	<b>1</b>
1.1.1 Autoridad.....	1
1.1.2 Autoridad Administrativa.....	1
1.1.3 Acto Administrativo.....	2
1.1.4 Visitas de Verificación Administrativa.....	2
1.1.5 Visitas de Inspección.....	3
1.1.6 Cateo.....	3
1.1.7 Procedimiento Administrativo.....	4
<b>1.2 OBJETIVO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3 FORMA Y FONDO DE LA EJECUCIÓN DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD</b> .....	<b>5</b>

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO JURÍDICO DE LA VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

<b>2.1 LEYES FEDERALES</b> .....	<b>10</b>
----------------------------------	-----------

2.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	10
2.1.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	11
2.1.3	Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	12
<b>2.2</b>	<b>LEYES LOCALES.....</b>	<b>14</b>
2.2.1	Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	14
2.2.2	Demás Leyes en materia administrativa en el Distrito Federal.....	15
<b>2.3</b>	<b>REGLAMENTOS.....</b>	<b>16</b>

### **CAPÍTULO 3**

#### **ILEGALIDAD EN LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU EJECUCIÓN**

<b>3.1</b>	<b>PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2</b>	<b>CONSECUENCIAS DE IMPACTO PARA EL VISITADO.....</b>	<b>21</b>
3.2.1	Daño Patrimonial.....	22
3.2.2	Afectación en la Persona del Visitado.....	23
3.2.3	Afectación en los Derechos del Visitado.....	23
3.2.4	Trámites Burocráticos.....	24
<b>3.3</b>	<b>POSIBLES SOLUCIONES AL DAÑO.....</b>	<b>26</b>
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>29</b>
	<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>32</b>

## INTRODUCCIÓN

Lo que impulsa el desarrollo del presente trabajo, es el hecho de que en pleno siglo XXI, aún existen en la Ley y sus reglamentos, siendo específicos en materia administrativa, y en particular en las visitas de verificación, lagunas en las que recae una grave afectación a corto y mediano plazo para los administrados en un país como lo es México, en el cual no existe una cultura y formación en cuanto a la administración en la vida diaria, la familia, el trabajo y en la forma de gobernar.

El problema a vislumbrar radica en el hecho de que en la Ley y la práctica existen hoyos negros de los cuales se desprende que en una visita de verificación de cualquier índole (en materia ambiental, protección civil, administrativa, telecomunicaciones, etcétera) en el territorio nacional, ya sea en el ámbito Federal o local, recae en un círculo vicioso, porque al tener que realizar distintos procedimientos o trámites ante una o varias autoridades administrativas que componen la administración pública, y que éstas a su vez se componen de distintas áreas, pero que al final conforman un “todo”, son quienes tienen implícitamente el atributo de emitir un permiso, una autorización o un visto bueno para llevar a cabo determinada actividad que va desde la apertura y operación de un local comercial, hasta la obra en construcción de una gran edificación, a su vez, son aquellas dotadas de poder para verificar y en su caso requerir dichos documentos permisivos para ejecutar cualesquiera de dichas actividades, y que si el administrado no cuenta con ella, también tiene la facultad de sancionar con una multa, clausurar o suspender las actividades señaladas, aún y cuando dichas entidades son las responsables de la expedición de dicho acto permisivo documentado en un instrumento público; además de que la mayoría de las Leyes que le otorgan dichas potestades se tratan de complementar con reglamentos que, de acuerdo con la famosa pirámide del jurista austriaco Hans Kelsen, quedan por debajo de la Ley, y aun así existen reglamentos que prevén hipótesis que no se regulan en la norma sustantiva.

Es importante mencionar que los métodos que se consideran idóneos para el desarrollo y aportaciones en éste tipo de temas a desarrollar son el analítico, la observación, el sintético y el propositivo, pero principalmente el empírico en atención a los casos prácticos que nacieron a la vida jurídica.

La prueba de lo mencionado radica en el claro ejemplo de una resolución emitida por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, en la cual sanciona con multa y el retiro de un anuncio luminoso de un centro comercial a la propietaria del mismo, aun y cuando la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal no regula de manera alguna el supuesto específico respecto de anuncios luminosos en la vía pública, pero sí su Reglamento, por lo que en éste supuesto éste va más allá de lo que prevé la Ley que lo regula, lo cual resulta un acto de ilegalidad y que menoscaba en gran manera la esfera jurídica y por ende patrimonial de los administrados.

La solución de dicha ilegalidad, radica en el hecho de que en primer lugar, se limite a la autoridad a observar en el acto mismo de la visita al particular, si existen elementos plasmados en la Ley que pretende aplicar para determinar la presencia de motivos y fundamentos para llegar a cumplir con el objeto de la Ley, así como el hecho de que existan términos más cortos en cuanto a tiempo de responder una petición o un permiso por parte de la autoridad, y de no cumplir con lo dispuesto, existan procedimientos efectivos para sancionar, desde la destitución del cargo, hasta la pena privativa de libertad.

La forma de aplicar ésta solución es la creación o reformas de Leyes complementadas con sus reglamentos, los cuales no entren en vigor, sino hasta que exista una armonía entre lo regulado adjetiva y sustantivamente por nuestra Constitución Política, previendo la coexistencia del bienestar social y sus repercusiones en la economía, desarrollo empresarial y estructura en pro del éste País; así como regular medios de defensa que realmente como su nombre lo indica sean para defenderse de forma eficiente, pronta y expedita a favor de los

administrados.

Para acreditar la aplicación de la propuesta a realizar es el de analizar algunas de las Leyes federales y locales en materia administrativa y sus reglamentos en los cuales se prevén las visitas de verificación y/o de inspección para el particular; por lo que se observará varios ejemplos que nacieron a la vida jurídica y que respaldan lo argumentado, en razón de que, se pueden apreciar de forma empírica, o lo que es igual a la experiencia de haberlas vivido.

## CAPÍTULO 1

### PROCEDIMIENTO Y EJECUCIÓN AUTORIDAD ORDENADORA, EJECUTORA Y SU ALCANCE

#### 1.1 DEFINICIONES Y CONCEPTOS

##### 1.1.1 Autoridad

Palabra que tiene un amplio espacio de connotaciones, entendiendo aquella coerción ejercida por el gobierno de una Estado o un Órgano colegiado que ejerce presión sobre uno o varios Países en el mundo; la cual desde su raíz etimológica da una luz para comprender la existencia de estos entes; dicha palabra viene del latín *auctoritas-atís*, la cual de acuerdo con la Enciclopedia Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios la concibe como: "...prestigio, garantía o potestad; término que a su vez emana del vocablo auctor, misma que se traduce como: autor, hacedor o creador..."<sup>1</sup>, asimismo el diccionario electrónico de la Real Academia Española se define como "*Facultad, derecho o poder de mandar o gobernar sobre algo que está subordinado*:"<sup>2</sup>; por lo que se puede concluir que una Autoridad es aquella entidad investida de fuerza o poder cuyo objeto es el de hacer o actuar en favor de un orden jurídico en favor de un ente mayor, como lo es el Estado.

##### 1.1.2 Autoridad Administrativa

Al hablar de Autoridad Administrativa, también se puede equiparar al concepto de *Poder Ejecutivo*. Así pues el concepto de Autoridad Administrativa

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM, Tomo I, Porrúa, México, 2004, págs. 452 - 453.

<sup>2</sup> Diccionario disponible en:

[[http://es.thefreedictionary.com/ /cite.aspx?url=http%3A%2F%2Fes.thefreedictionary.com%2Fautoridad&word=autoridad&sources=vox\\_manual,vox1,kdict,vox\\_thes,hc\\_Es\\_En](http://es.thefreedictionary.com/ /cite.aspx?url=http%3A%2F%2Fes.thefreedictionary.com%2Fautoridad&word=autoridad&sources=vox_manual,vox1,kdict,vox_thes,hc_Es_En)]. 28 de Febrero de 2015. 11.35 PM.

se puede definir como aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración Pública con capacidad de llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, y cuya actuación tiene carácter de regulado; se pueden encontrar en los tres niveles de gobierno conformados en una Federación, es decir, a nivel Federal, Estatal o Local y Municipal.

### 1.1.3 Acto Administrativo

El Acto administrativo es definido como *“El Acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la Autoridad Administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad”*<sup>3</sup>; definición de la cual de acuerdo con el conocimiento y experiencia, se puede describir perfectamente como el medio a través del cual la Administración Pública cumple su objetivo de satisfacer los intereses colectivos o públicos, formalizando la voluntad administrativa, y debe ser dictado conforme al principio de legalidad. A mayor abundamiento, el acto administrativo, es de suma importancia en el Derecho público, siendo que al darle el reconocimiento a un acto como administrativo implica someterlo a un régimen especial que lo diferencia de otras manifestaciones ejecutadas por el Estado.

### 1.1.4 Visitas de Verificación Administrativa

También conocidas como visitas domiciliarias, mismas que resulta atinado considerarlas como la principal facultad de comprobación de la autoridad, la cual se realiza llevando a cabo una diligencia de carácter administrativo para revisar el cumplimiento de las Leyes, reglamentos y normas a cargo del visitado, a través de los permisos, licencias, manifestaciones, autorizaciones o vistos buenos de la autoridad competente.

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM, Tomo I, Porrúa, México, 2004, pág. 115.

### 1.1.5 Visitas de Inspección

En la práctica jurídica el concepto de “*Visita de Inspección*” y “*Visita de Verificación*” se toman como sinónimos, lo cual en estricto sentido no es acertado, en razón de que como lo define el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México una *Inspección* de carácter judicial para *Para Becerra Bautista* “es el examen **sensorial** directo realizado por el juez, en **personas u objetos** relacionados con la controversia. En sentido estricto, toda inspección es la observación de algo o alguien, así como la descripción que se hace de lo observado, con el objeto de constatarlo y describirlo en un acta que servirá para establecer, en un proceso la verdad que corresponda a situaciones jurídicas planteadas.”<sup>4</sup>; como ha quedado explicado en la definición inmediata anterior, a diferencia de una Visita de Verificación, la Visita de Inspección es aquella que tiene por objeto el cerciorarse a través de una percepción física (a través de los cinco sentidos, principalmente el oído, el olfato, la vista y el tacto), el cumplimiento o violación de una Ley o norma, teniendo la facultad de hacer uso de tecnología que auxilia al inspector o ejecutor de dichas visitas, con el objetivo de hacer mediciones o pruebas de acuerdo con el objeto de la visita.

### 1.1.6 Cateo

Para mejor proveer la comprensión y análisis de éste texto, también se debe definir el concepto de Cateo; como parte importante del tema a desarrollar, es el definir éste concepto, el cual la doctrina penal lo define como: “la orden escrita emanada de una autoridad judicial, para penetrar a un lugar cerrado, con alguna de estas finalidades: aprehender a una o varias personas, buscan un objeto o inspeccionar el lugar”<sup>5</sup>; dicha definición resulta clara y comprensible, por lo cual se puede estar de acuerdo en el autor de la fuente consultada.

---

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM, Tomo IV, Porrúa, México, 2004, pág. 560

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., Programa de Derecho Procesal Penal, Porrúa, México, 2006, pág. 240.

### 1.1.7 Procedimiento Administrativo

Por lo general, el Procedimiento Administrativo inicia con una Visita Domiciliaria; por lo que en éste sentido una definición considerada atinada al respecto es que *“Es medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativo en la esfera de la administración...”*<sup>6</sup>; asimismo, el Jurista Gabino Fraga enfocado al Derecho Administrativo, define al Procedimiento Administrativo como: *“...el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo...”*<sup>7</sup> Al respecto resulta atinado darle la razón a ambas concepciones, las cuales al fusionarlas se puede establecer que el procedimiento administrativo es el cúmulo de actos señalados por la Ley, para la producción del acto administrativo.

Haciendo una unidad de todos y cada uno de las definiciones aquí vertidas, se puede observar que, su finalidad es que los habitantes del territorio Nacional tengan una sana convivencia, la cual sólo puede ser regulada a través de la imposición de reglas o normas que deben seguirse.

## 1.2 OBJETIVO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Partiendo de la premisa prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que el objetivo de realizar una visita domiciliaria, de verificación o de inspección es con el fin de asegurarse del cumplimiento de normas sanitarias y de policía, entendiéndose ésta última sobre aspectos que van desde el cerciorarse del hecho de que la demolición de un inmueble o edificación cuenta con el aviso correspondiente emitido por la autoridad competente, hasta el vigilar el hecho de

---

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM, Tomo V, Porrúa, México, 2004, pág. 803.

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Edición, Porrúa, México, 2000, pág. 255.

que dicha demolición no produzca decibeles mayores de ruido a las permitidas por la norma ambiental correspondiente.

En éste orden de ideas, a nivel local en el Distrito Federal la Ley del Procedimiento Administrativo en su artículo 97 establece una especie de forma en la cual las autoridades del Distrito Federal quedan facultadas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local en esta zona y que dichas diligencias se deben realizar estrictamente bajo los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares.

Bajo ésta tesis, resulta evidente que en primer lugar, las entidades creadas por el mismo Estado para vigilar el cumplimiento de los protocolos y normatividad administrativa para un caso concreto deben ser competentes de acuerdo a la legalidad.

### **1.3 FORMA Y FONDO DE LA EJECUCIÓN DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD**

La parte más representativa de los derechos públicos subjetivos que otorga la máxima norma que rige en el territorio nacional, es que todo acto de autoridad debe de ser fundado y motivado, razón por la cual toda diligencia de cualquier rama del derechos, incluyendo lógicamente las órdenes de visitas domiciliarias, con ésta naturaleza se rigen bajo un principio de legalidad y las administrativas incluyen la funcionalidad, la cual lleva a pensar en un procedimiento que debe resultar efectivo dentro de la esfera de visitas o inspecciones.

Con base en lo anterior, primero es necesario vislumbrar el protocolo que establece el décimo primer párrafo del artículo 16 Constitucional para la ejecución

de las visitas domiciliarias, tal y como lo dispone el antepenúltimo párrafo del mismo artículo, en el cual dispone que las diligencias de visitas domiciliarias deben seguir las formalidades del cateo, mismas que son:

- Sólo la autoridad judicial podrá expedirla;
- Se expresará el lugar que ha de inspeccionarse;
- Especificar la persona o personas con quien debe entenderse la diligencia;
- El objeto y alcance de la orden, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia; y
- Al concluirla se deberá levantar un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o visitarlo en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Tomando como base lo anterior es indispensable atender lo dicho por el supremo órgano judicial de la Federación, a saber, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se cita a continuación para mejor proveer al presente instrumento:

**“Registro No. 250436**

**Localización:**

**Séptima Época**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**157-162 Sexta Parte**

**Página: 182**

**Tesis Aislada**

**Materia(s): Administrativa**

#### **VISITAS DOMICILIARIAS ADMINISTRATIVAS. FORMALIDADES.**

**Las visitas domiciliarias administrativas deben satisfacer, según el artículo 16 constitucional, las formalidades de los cateos.** No dice que sólo algunas formalidades, sino que se refiere en términos genéricos a las formalidades. Luego no habría razón legal para que los Jueces de amparo mutilaran la garantía constitucional y recortaran la protección que el constituyente quiso dar a la privacidad de los individuos, ya que es ésta el valor que fue considerado tan alto, que se incluyó la garantía de su tutela en el precepto constitucional a comento. Por lo demás, no hay una sola razón válida, que no fuese la práctica inconstitucional y viciosa, para restar protección a la privacidad de los

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

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1041/81. Jardín Cerveza Los Portales, S.A. 16 de abril de 1982. Mayoría de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz Briones.

Genealogía:

Informe 1982, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 29, página 44.

En éste sentido, la anterior tesis resalta una de varias razones y motivos en que se ve afectada la esfera jurídica del gobernado con el actuar de la autoridad, específicamente en éste tipo de eventos, en los cuales se profundizará más adelante.

No puede dejarse de lado el hecho de que la norma que rige dicho actuar

de la autoridad, así como la jurisprudencia resaltan la similitud de un cateo con una visita domiciliaria en cuanto hace a las formalidades, no así en cuanto hace al objeto, alcance y consecuencias jurídicas para el visitado, tal y como consta en la siguiente tesis jurisprudencial:

**“VISITA DOMICILIARIA, ORDENES DE. SUS DIFERENCIAS CON LAS ORDENES DE CATEO.**

Entre las órdenes de cateo y las órdenes de visita domiciliaria existen diferencias substanciales. **El cateo y la visita domiciliaria tiene objetos diferentes:** aquél tiene por finalidad inspeccionar algún lugar, aprehender a alguna persona o buscar algún objeto. **La visita persigue el cercioramiento de que "se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía";** así como la "exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales". La orden de cateo únicamente puede ser expedida por un juez o tribunal, **la visita domiciliaria puede ser decretada por autoridad administrativa.**

**La orden de visita no debe contener ningún despacho de secuestro o embargo ni de aseguramiento de cuentas, inversiones o depósitos bancarios o de otra naturaleza.** No obstante las diferencias que existen entre unas y otras órdenes, es mandato del artículo 16 de la Constitución que las órdenes de visita deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos.

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

**Revisión fiscal 23/91. Lumisistemas, S.A. 6 de febrero de 1991. Unanimidad de votos.**

**Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.”.**

Observando tal criterio jurídico, resulta importante no perder de vista el hecho de que existe una gran similitud en el perfil de una diligencia de cateo y una visita de verificación, aún y cuando pareciera que el cateo es la fuente de las formalidades de las visitas de verificación administrativa, lo cual no es así, aún y cuando el legislador encontró un molde *ad hoc* para obtener del cateo la forma de llevar a cabo una visita domiciliaria en materia administrativa y no penal; y la razón principal de ello es que la visita de verificación o domiciliaria nunca perseguirá la privación de la libertad del visitado, aunque en algunos casos, si el de sus pertenencias, bienes o valores, como por ejemplo, la fracción XXX de la

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual faculta al Instituto Federal de Telecomunicaciones, autoridad competente para realizar visitas de verificación en materia de radiofrecuencias y del espectro radioeléctrico, para que de considerarlo confisque pérdida de bienes, instalaciones y equipos del visitado en beneficio de la Nación.

Pasando al fondo o parte medular de las visitas administrativas, se puede entender como aquello que acciona a la autoridad para llevar a cabo una visita de las multitudes anteriormente, verbigracia, en la ejecución de una obra en construcción en la cual, de acuerdo con su proyecto arquitectónico y necesidades de funcionalidad le es necesario derribar árboles ubicados en la zona, en la cual al momento de existir dichos derribamientos de los individuos arboles la autoridad competente o de vigilancia como lo es la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal o la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (aún que éste última es más investigadora que verificadora) tienen conocimiento de que en determinado lugar se realizan éstas acciones de retiros de árboles, acuden con dicho motivo a fin de verificar el cumplimiento de la norma ambiental NADF-001-RNAT-2012, la cual es adjetiva y por ende prevé el procedimiento para realizar el retiro y trasplante de árboles en la Ciudad de México; pero en principio el *motivo* para visitar es un hecho previsto por la norma jurídica, e impulsó el inicio de un proceso administrativo.

## CAPÍTULO 2

### MARCO JURÍDICO DE LA VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El marco jurídico del tema desarrollado es la parte medular de éste, ya que, de la conformación y formalidades de la norma jurídica es lo que necesita no abrogarse, sino que le es necesario una reforma y modificación para desaparecer en la medida de lo posible desvanecer las lagunas existentes para beneficio para quienes fueron creadas y no en perjuicio de los administrados

#### 2.1 LEYES FEDERALES

##### 2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La premisa más elemental de todo acto de autoridad es que debe de ser fundado y motivado como bien lo establece el primer párrafo del artículo 16 constitucional; de esos dos conceptos la fundamentación simple y llanamente es el encuadrar perfectamente en la ley tanto sustantiva como adjetiva el supuesto en el cual se va a ejecutar cierta acción tendiente a hacer cumplir la misma Ley y en su caso imponer sanciones o cargas en razón del incumplimiento de éstas; ahora bien, en cuanto hace a la motivación, no se considera sólo como un requisito de forma en la ejecución de un acto de autoridad, sino que de acuerdo con lo manifestado por la doctrina argentina dice que la motivación es "... la expresión de la causa del acto que permite controlarlo en relación con su fin."<sup>8</sup>, definición que explica muy ad hoc con la finalidad que debería perseguir todo acto de autoridad, y en éste caso, toda visita realizada por la administración pública de cualquier nivel de gobierno.

Asimismo, las visitas domiciliarias, de verificación y de inspección están

---

<sup>8</sup> TAWIL, Guido y otra, La motivación del Acto Administrativo, De Palma, Buenos Aires, 1998, pág. 5.

reguladas por el antepenúltimo párrafo del artículo en cita de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual expresa:

**“Artículo 16.- ...**

...

*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.***

...”

En primer lugar se observa que, las diligencias de visita realizadas por las autoridades de carácter administrativo siguen las reglas del cateo, lo cual no deja lugar a dudas de cuál es la forma en que deben hacerlas, y en cuanto al fondo nos remite a las Leyes que regulan dichas diligencias; pero asimismo el artículo citado omite la mención del cómo y/o cuándo se va a sancionar la falta de cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, es decir, no habilita la implementación de medidas cautelares y de seguridad, que sí proveen las Leyes secundarias a éste máximo ordenamiento jurídico, situación que al no regularse por la Constitución, deja al arbitrio de las Leyes en la materia la regulación de dichas medidas que afectan al particular. Las medidas cautelares implementadas no pueden tomar por analogía a las reglas mencionadas por el multicitado artículo 16 en los párrafos tercero y cuarto por tratarse de sanciones o castigos derivados de actos punibles o delitos cometidos, situación que demuestra las irregularidades en las visitas realizadas por la administración pública en los tres niveles de gobierno.

### 2.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Toca el turno de hablar respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual y como su naturaleza *orgánica* lo indica, su artículo 1° establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, es decir, delega facultades y responsabilidades a cada ente paraestatal y

centralizado en el ámbito Federal, dentro de las cuales se encuentra la de vigilar y hacer cumplir las Leyes y reglamentos que corresponden a su materia, por ejemplo; la Ley en comento establece en la fracción XI de su artículo 31 le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la vigilancia al cumplimiento de las disposiciones fiscales, misma que a la letra dice:

*“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*...*

***XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;***

*...”*

Observando lo establecido en el artículo y fracción anterior, se facultada a la autoridad Hacendaria como autoridad competente el de verificar que los particulares, cumplan con lo establecido por la Constitución, la cual dicta que es obligación de los administrados el aportar o contribuir al gasto público y que el no cumplir con dicha obligación amerita una sanción y la forma excelsa con que cuenta la autoridad de cerciorarse del cumplimiento de éste rubro es el acudir al domicilio del gobernado para requerirle la documentación y/o instrumentos que acrediten el acatamiento de la norma, y de no cumplir o cumplir parcialmente constituye una falta que se sanciona desde una multa hasta la privación de la libertad personal o de derechos inherentes a la persona.

### 2.1.3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Considerando que el artículos 16 Constitucional menciona las obligaciones o elementos sustantivos que tiene la autoridad para vigilar y hacer cumplir lo establecido en la Ley, así también es necesario establecer la parte adjetiva, misma que regula la forma o modo del cómo serán ejercidas las facultades de la autoridad administrativa federal; por lo que se resaltara lo que prevé la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual en primer lugar la

fracción II de su artículo 16 establece:

*“Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:*

...

*II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de **visitas de verificación**, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;*

...”.

En dicha tesitura, en su artículo 62 redunda sobre éste particular, mencionando que:

*“Artículo 62.- Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.”*

El artículo transcrito en el párrafo inmediato anterior, ya prevé las visitas ordinarias y extraordinarias, es decir, aquellas que se realizan en horas y días hábiles de conformidad con la Ley, así como aquellas que se ejecutan en horarios necesariamente habilitados previamente para su realización, y motivando la causa por la cual se habilitan los horarios para realizar una diligencia de ésta naturaleza. Asimismo, ésta Ley determina que la obligación de los particulares de permitir el acceso y otorgar toda facilidad a la autoridad a efecto de realizar su labor y cumplir con el objeto de la visita.

Exactamente, la Ley también menciona que a toda diligencia de ésta naturaleza deberá de llevarse a cabo derivándose de una orden de visita emitida por la autoridad administrativa competente, así como levantarse acta circunstanciada de los hechos, acontecimientos y elementos que se realizaron

en la visita de verificación; hecho del cual se deriva una de las ilegalidades más comunes en ésta materia, en razón de que el artículo 67 de la Ley en comento determina exactamente el contenido obligatorio que debe de ir inserto en toda orden o acta de visita, por lo que en su fracción I establece que debe de contener el nombre, denominación o razón social del visitado, acontecimiento que regularmente no sucede, ya que las autoridades al *desconocer* éste dato ejecutan una pesquisa a expensas de quien ocurra a comparecer, es decir, lo plasman como *responsable, propietario, obligado, encargado, etcétera*; situación que es a todas luces es ilegal al no plasmar el nombre exacto que identifique al sujeto o persona sea física o moral a la cual va dirigida la visita.

## **2.2 LEYES LOCALES**

La regulación local del tema a desarrollar es destaca una similitud muy marcada en la forma y fines de las visitas ejecutadas por las Autoridades Administrativas, por lo que se realizara una semblanza en amplio sentido, pero importante; considerando desde este momento que la diferencia entre las Leyes Federales y las Locales, son los términos, es decir, los términos en el ámbito Federal suelen ser más cortos que aquellos locales.

### **2.2.1 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal**

Siguiendo en la misma línea de pensamiento, ahora se tocará el tema desde un ámbito local, siendo específicos en la legislación del Distrito Federal, en el cual, como en la esfera Federal, en el territorio de la capital de éste país, es de suma importancia poner la vista en la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ley que es de observancia general, por lo tanto, las verificaciones realizadas por las Secretarías de la Administración del Gobierno del Distrito Federal, como aquellas ejecutadas por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, así como las realizadas por las Delegaciones Políticas, deben de ajustarse primordialmente a lo establecido por dicha Ley, tal

y como lo prescribe su artículo 98.

El artículo 99 de la Ley adjetiva en comento es de suma importancia, porque, funda lo que debe de ser la forma de ejecutar el fondo de la visita, es decir, menciona que entre otras cosas una orden de visita debe de establecer el objeto y alcance de la visita de verificación a realizarse, situación que en algunos varios de los casos se violenta, en razón de que la visita sólo menciona que deberá de verificar cierto rubro, por ejemplo la emisión de luminosidad o intensidad de un anuncio comercial, pero no menciona el cómo se realizará, así como tampoco menciona o acredita que aquel funcionario que llevará a cabo la visita cuenta con la capacidad y conocimientos necesarios para determinar que el resultado de la visita sea real y sin errores, por lo que al no acreditar la calidad de perito en la materia o rama que verificará, deja en el aire la certeza jurídica del hecho de que en efecto se esté realizando justa y legalmente con el objeto y alcance de la visita.

Del mismo modo ésta Ley en el artículo 103 traslada el contenido y formalidad del artículo 67 de su homóloga en materia federal, rubro que resalta la misma ilegalidad en la práctica a razón de dirigir la orden de forma nominativa y no inespecífica.

### 2.2.2 Demás Leyes en materia administrativa en el Distrito Federal

Además de la Ley analizada en el punto anterior, existen más Leyes locales, en éste caso observando especialmente el Distrito Federal, que prevén la realización de visitas de verificación e inspección, de las cuales se realizará un paneo general de algunas de ellas, las cuales de forma enunciativa, más no limitativas son:

Comenzando con la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal, la cual en la fracción XXIX de su artículo 9º determina que la Secretaria

del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal deberá de realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas ambientales que rigen en el Distrito Federal.

#### Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

En ésta tesitura, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su fracción XXII del artículo 7, le atribuye la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal el ordenar y realizar visitas de verificación en materia de obras en construcción de inmuebles, anuncios publicitarios en la vía pública, etcétera; aunque en el rubro de la publicidad exterior y anuncios la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal en la fracción XIII del artículo 6 también faculta al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, el ejecutar la visita de verificación, así como la imposición de sanciones por ilegalidades o irregularidades que se encontrasen en éstos ejemplares.

En la práctica de las visitas de verificación, la preminencia se encuentra en la creación del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (por sus siglas INVEADF), entidad regulada por su propia Ley, a saber, Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal realiza y lleva a cabo visitas de verificación e inspección en los rubros de: a) Establecimientos Mercantiles, Estacionamientos Públicos, Construcciones y Edificaciones, Mercados y abasto, Espectáculos Públicos, Protección civil, Protección de no fumadores, entre otras.

También el Sistema de Aguas de la Ciudad de México está investido de la atribución de realizar visitas de verificación, dicha facultad le es otorgada por la Ley de Aguas del Distrito Federal, específicamente en la fracción I de su artículo 106.

## 2.3 REGLAMENTOS

Así como existe la parte de la norma que dicta el objeto y fines de realizar una visita de verificación o visita de inspección por parte de la Autoridad Administrativa, es necesario cubrir las lagunas que dejan las leyes en cuanto a la forma de ejecutar dichas visitas, por ello existe en su caso un reglamento que subsane los huecos que la misma Ley no previó, además de enfatizar la forma tanto para la autoridad, como para el administrado.

Lo anterior sin dejar de lado el hecho de que nunca un reglamento puede ir más allá de la Ley que complementa, es decir, un reglamento resulta inconstitucional, si prevé o regula supuestos que la Ley no previó.

Considerando como prioridad mencionar el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal en razón de que hace especial énfasis en el otorgamiento, en el momento de la visita una carta o documento de derechos y obligaciones que tiene el particular al momento de ser visitado por una Autoridad Administrativa.

Comprobando la necesidad de la existencia de reglamentos que completen la regulación en éste caso de las formalidades de la ejecución de visitas de verificación serán analizados también los siguientes.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal en el artículo 100 menciona la necesidad de realizar visitas administrativas para verificar el cumplimiento de la Ley en materia ambiental, como lo establece el artículo en mención.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, establece en todo un capítulo especial las visitas de verificación y sanciones para aquellos

particulares que no cumplan o dejen de cumplir por las disposiciones del mismo ordenamiento en comento.

Es así que, una vez teniendo todos esos antecedentes expuestos, se puede deducir el menoscabo provocado de los administrados dentro del contexto de las visitas domiciliarias, sean de verificación o de inspección por virtud de las cuales se ejecutan actos de suspensión o clausura, teniendo como resultado en varios de los casos una afectación en los bienes o patrimonio de los particulares.

## CAPÍTULO 3

### ILEGALIDAD EN LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU EJECUCIÓN

#### 3.1 PROBLEMÁTICA

Como se ha expuesto con anterioridad, los daños que sufre el administrado por parte de la Autoridad Administrativa, son ocasionados por normas inconstitucionales o contradictorias en sí mismas, así como por el hecho de ejecutar un acto de autoridad regulado de forma errónea o desatinada por factores como la misma norma o la costumbre y además estando de acuerdo con el jurista Rafael I. Martínez en su *Diccionario de Derechos Administrativo* en el cual ilustra al acto administrativo como un acto con efectos de ejecución, es decir, menciona que "... La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzosa del acto; para ello la administración **no** requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio en favor del acto administrativo..."<sup>9</sup>; y un claro ejemplo de esto se puede encontrar en el procedimiento bajo el número de expediente INVEADF/OV/A/293/2015, emitido por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, dicho Organismo Descentralizado ordenó y ejecutó la visita de verificación a la pantalla electrónica o tótem publicitario luminoso ubicado en el estacionamiento de un centro comercial ubicado al poniente de la Ciudad de México, exactamente en la Avenida Cuauhtémoc esquina con el Viaducto Miguel Alemán, en dicha diligencia la verificadora se presentó primeramente con la orden de visita que tenía por objeto requerir el documento por virtud del cual se acreditara la legal instalación y funcionamiento del objeto materia de la visita en cuestión, además de su apego a las normas que regulan la publicidad de ese tipo; realizó la medición de la luminosidad del objeto verificado con un aparato

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ, Rafael, *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, Oxford, México, 2008, página 154.

denominado luxómetro, que sin acreditar su correcto funcionamiento o calibración realizó la comprobación de los niveles de destello y duración de cada anuncio, hecho que de forma unilateral y dejando al visitado en estado de indefensión determinó que las luxes o destello emitido por el objeto verificado sobrepasaban los niveles permitidos por la legislación de la materia y sin mayor preámbulo presentó orden de imposición e implementación de medidas cautelares, consistentes en la imposición de sellos de suspensión de actividades, llevando a la deshabilitación y apagado temporal del objeto publicitario, ocasionando con esto un daño al patrimonio del propietario y explotador del mismo, puesto que ese genera un ingreso económico con que se sostiene por la administración y explotación de las pantallas electrónicas de publicidad, esto aún y cuando resaltan premisas bastante atrayentes, que son: en primer lugar, que la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal no prevé la regulación de anuncios de pantallas electrónicas como lo es ese caso concreto, y el Reglamento de dicha Ley sí lo regula; en el entendido de que un Reglamento por su naturaleza y objetivo, no puede ir más allá de los supuestos encuadrados en la Ley de donde emanan. Además de la falla expresada, el mismo Reglamento de la Ley de Publicidad Exterior se contradice a sí mismo, como se muestra a continuación; en razón, de que, por un lado en el segundo párrafo del artículo 4 de ese ordenamiento establece lo siguiente:

**“Artículo 4. ...**

La iluminación de las pantallas electrónicas hacia los automovilistas y peatones, no podrá exceder de 50 luxes.

...”

Ahora bien, por otro lado la fracción V del mismo ordenamiento legal establece:

**“Artículo 25.** En ningún caso podrán instalarse anuncios denominativos:

...”

V. Consistentes en pantallas electrónicas, y

...”

De lo anterior, se colige el hecho de que la misma norma administrativa es un tropiezo a sí misma, contraviniendo el principio de congruencia que toda norma o acto debe de contener, existiendo una clara confusión y violación de derechos fundamentales que van desde el derecho al trabajo amparado en el artículo 123 constitucional, hasta la mala fama o imagen que se le da a una actividad de la cual se generan ingresos para las personas, sin que la autoridad dé certeza jurídica de que en efecto se lleva a cabo una actividad que contravenga las disposiciones jurídicas de observancia local o federal y violentando el derecho amparado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, mismo que dicta a la letra que “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio** seguido ante los tribunales previamente establecidos...” . Bajo ésa tesitura, efectivamente, retomando el ejemplo en cuestión, aquella persona sea física o moral que administra o explota la pantalla publicitaria de referencia y que de ella genera un ingreso económico derivado de una actividad lícita, es privado de sus derechos, sin ser oído y vencido en juicio o procedimiento seguido para llegar a dicha conclusión, lo cual efectivamente tiene como resultado una privación importante en los derechos de los administrados y sus posesiones.

### **3.2 CONSECUENCIAS DE IMPACTO PARA EL VISITADO**

En atención a la base medular del tema central del presente tratado, resulta que los particulares se ven afectados en su persona, patrimonio y derechos, de los cuales se tratará de explicar cada uno; sin dejar de observar que el objetivo es precisar afectaciones que derivan de actos ejecutados “injustamente” ejecutados por la autoridad en atención a una Ley o norma que da pie a la afectación del particular, no así tratándose de supuestos en los cuales existen todos los medios y un camino llano para obtener la legal operación de determinado acto y aun así el particular comete una conducta antijurídica<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> TRON Petit, Jean Claude y Otro, La Nulidad de los Actos Administrativos, Quinta Edición, Porrúa, México, 2015, páginas 551-557.

### 3.2.1 Daño Patrimonial

La responsabilidad de la Administración Pública para con los administrados en sus funciones de verificación e inspecciones tiene un alcance importante en el patrimonio o economía de aquel sujeto sometido a una visita por parte de la autoridad, y esto en muchos de los casos resulta en una repercusión no sólo en cuanto a multas impuestas ilegalmente, sino del hecho de dejar de percibir ingresos pecuniarios derivado de las suspensiones o clausuras ejecutadas por éstas mismas autoridades.

Lo anterior emana de la mala aplicación de la multicitada legislación en materia de visitas domiciliarias y su equivocado sentido en el momento de legislar; hechos que resultan en un conflicto económico para el administrado, en razón de que como ya se dijo, la ejecutora de dichos actos se encuentra revestida de atribuciones suficientes para que al momento de realizar la diligencia, misma que se realiza sin previa notificación o emplazamiento para el visitado, de forma discrecional y muchas veces irresponsablemente detienen la actividad del visitado la cual en la gran mayoría de los casos, son aquellas de donde obtienen sus ingresos como propietario, empleado, administrador o responsable del negocio, inmueble u objeto materia de la visita, el imponer medidas que implica suspensión de actividades o clausura total o parcial del lugar.

El menoscabo al patrimonio no sólo afecta al administrado en lo individual, sino que se convierte en un círculo vicioso, al frenarse una fuente de ingresos y a su vez de empleo, provoca también el estorbo al flujo activo del dinero y, por ende, la economía del país en general traducido en varar la actividad económica que produce la riqueza de una comunidad como lo es la nación entera.

La afectación en el patrimonio de un particular sujeto a una visita administrativa que en la diligencia de visita es restringido para operar o generar su actividad, tiene como consecuencia el hacer una pausa en aquello que le

genera su ingreso económico, incluso no sólo al titular o propietario del domicilio visitado, sino a terceros como lo son: trabajadores, arrendadores, etcétera.

### 3.2.2 Afectación en la Persona del Visitado

El daño o menoscabo en la persona del visitado radica principalmente en su imagen o reputación, por el hecho de ser público un sello de suspensión o clausura, deja una mala imagen, es decir, por ejemplo, si un comerciante tiene sucursales y su servicio o producto es conocido por su calidad o tiene cierto prestigio, el hecho de imponerle sellos deja una mala percepción de su legal actuar a sus clientes o público en general, lo cual se refleja incluso en una disminución de los ingresos.

### 3.2.3 Afectación en los Derechos del Visitado

En éste caso, la afectación directa es el hecho de la existencia de un principio radicado en que el visitado no ha sido oído y vencido en juicio, y aun así de forma coercitiva se le suspende su actividad, cualquiera que ésta sea.

Ahora bien, derivado de lo anterior se hace la pregunta ¿Por qué suceden los daños al particular?, y la respuesta sería porque cuando llega a su domicilio el verificador adscrito a la autoridad competente, es el visitado, en la mayoría de los casos, desconoce las formalidades esenciales tanto del documento que ordena la visita, como la forma en la que debe de conducirse quien representa a la autoridad; además de que en la práctica, la orden de visita no especifica el nombre de la persona a la cual se dirige la misma, es decir, lo hace en forma de *pesquisa*, es decir, el encabezado o lugar en donde se supone debiera especificar el nombre del visitado o remitente, dice *propietario, poseedor, responsable, administrador, etcétera*, que tenga derechos y obligaciones respecto del bien, lugar o inmueble ubicado en tal domicilio, situación que resulta inconstitucional e ilegal, lo cual tiene como resultado que si el verificador asignado a para ejecutar

la visita determine de forma discrecional que existe elementos para confiscar, suspender, clausurar o embargar bienes, o actos indispensables para el subsistencia y estabilidad del particular.

Además de lo anterior, existen diversos supuestos que resultan perjudiciales para los administrados, por lo cual se tomará el ejemplo el de las obras de inmuebles en construcción que requieren una excavación, en la cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, acude a revisar una supuesta contaminación del suelo por hidrocarburos, derivado de que en la superficie en la cual se va a construir una edificación, existía una estación de combustible para vehículos automotores (gasolina y diesel), en las cuales para su operación se lleva a cabo en el subsuelo, el entierro de grandes contenedores que albergaran el combustible a comercializar, los cuales al ser sacados de su lugar de origen y ser retirados para darles el tratamiento adecuado, de acuerdo con las normas en la materia, despiden lógicamente un olor a combustible, y el funcionario verificador, asienta en el acta de visita que en el lugar se percibe un fuerte olor a hidrocarburos (principalmente gasolina); situación que tomó como verdad absoluta la autoridad para determinar simplemente por el sentido del olfato del visitador que el suelo se encontraba contaminado y por lo tanto el propietario del suelo sería multado con una cantidad millonaria, además de ser condenado a realizar la remediación de dicho suelo contaminado.

En lo que resulta evidente el daño patrimonial hacia el visitado, ocasionando, una afectación en sus finanzas y la de aquellas personas que recibirían un salario o pago de por la ejecución del proyecto a realizar, por la simple fe que se le da a los ejecutores adscritos a una autoridad con facultad de verificar de forma subjetiva el cumplimiento de una norma, reglamento o Ley.

#### 3.2.4 Trámites Burocráticos

La causa no justificable para actuar con ilicitud, pero si la más notable del

sin número de establecimientos, obras, operaciones, construcciones, publicidad exterior y demás actividades realizadas en el territorio nacional que al momento en que la Autoridad Administrativa ejecuta una visita domiciliaria, el visitado se encuentra en el proceso o gestión para adquirir ya sea la renovación, actualización u obtención cualquier documento o instrumento que se necesitan para la realización de determinada actividad, que en la mayoría de las ocasiones se solicitan y son expedidas por la misma autoridad o dependencia, por ejemplo, en una obra en construcción ejecutada en la zona oriente de la Ciudad de México la Secretaria del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal llevo a cabo una visita de verificación bajo el número de expediente FF-294/2014, en la cual, entre otros requerimientos, el verificador solicitó la exhibición del documento denominado Autorización en Materia de Impacto Ambiental, mismo que de acuerdo con el Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal, Tomo 1, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de Julio de 2012, en su formato MA 05 disponible en la página electrónica oficial del Gobierno del Distrito Federal, debe de tramitarse ante la Secretaría del Medio Ambiente, y obviamente, dicha autoridad es la responsable de la expedición de dicho documento de carácter administrativo para la ejecución de dichos trabajos de construcción; ahora bien, en éste orden de ideas, en la visita se le hizo sabedora a la autoridad en funciones, que la solicitud realizada en ese momento resultaba imposible de cumplir por razones imputables a esa misma Autoridad Administrativa, y que aún y cuando se habían realizado las gestiones y requerimientos necesarios en el trámite y obtención del mismo, dentro del plazo fijado en la norma y además de cumplir con todos los requisitos, exhibiendo además el acuse del trámite en cuestión, ese ente administrativo no había dado contestación en tiempo y forma a la solicitud, aún y cuando habían transcurrido los 15 días previstos en el reglamento que ha efecto se emite, y con los cuales cuenta la autoridad emisora para formular su respuesta; con lo que no conforme con ello, también tenía en su poder demás documentos requeridos y obtenidos previamente, siendo necesarios para ingresar la solicitud de la Autorización en Materia de Impacto Ambiental.

Por otro lado, existe el hecho de que para realizar cualquier trámite solicitado y realizado ante la burocracia del Gobierno en cualquiera de sus esferas y las autoridades administrativas, resulta tedioso y fastidioso, porque no sólo son lentos en cuanto a dar respuesta o conceder un trámite simple, sino que exigen una serie de requisitos y supuestos que deben de satisfacerse, y que a la misma vez, derivan de otros trámites similares a los secundarios y, como resultado, si el administrado no cuenta con uno, no puede solicitar el otro; y que como se ha expresado a lo largo del presente trabajo escrito vuelve a recaer en una mala administración del Estado y un menoscabo en la esfera jurídica y económica de los gobernados.

### **3.3 POSIBLES SOLUCIONES AL DAÑO**

La primer solución a proponer es el hecho de que la Ley previera que en toda visita de verificación con el fin de requerir documentos o instrumentos públicos que acrediten el legal funcionamiento, operación o ejecución de determinada actividad o explotación de un objeto o bien, en una primera diligencia se requiriera la presencia del representante legal o propietario del bien u objeto visitado, esto con la finalidad de crear certeza jurídica de que con quien se entiende la visita es la persona idónea y necesariamente obligada a conocer los pormenores de la materia de la visita, por el hecho de que en los supuestos en los que se entiende con la persona que se encuentre en ese momento, como suele tratarse de empleados o encargados de operar frente a terceros el establecimiento o domicilio visitado, no tiene conocimiento y muchas veces acceso a los documentos requeridos por la autoridad, que al momento de la diligencia dicha conducta del visitado, la autoridad verificadora presume una confesión negativa, que a su vez se traduce en un incumplimiento del administrado, cuando posiblemente no lo es; y, si bien es cierto, el visitado cuenta con un término de 5 días (ámbito federal) y 10 días (ámbito local) para comparecer ante la autoridad verificadora y presentar pruebas y manifestar lo que a su derecho conviene, también es cierto, que, resulta ilegal que la primera

diligencia no se requiera la presencia de aquel quien tenga el interés jurídico en el procedimiento de que se trate, porque al comparecer según la Ley es necesario acreditar la personalidad e interés jurídico, y resulta en una incongruencia y un vicio procesal que no se exija a la autoridad buscar a aquel que cumpla con dichas facultades o interés jurídico al mismo momento de visitar el lugar objeto de dichas diligencias.

Otra solución se puede encontrar en reducir los términos que comúnmente tienen las Autoridades Administrativas en cualquier ámbito y materia, en razón de que, en efecto existe una relación de supra a subordinada entre el administrado y la administración del Estado, pero dicha relación no da motivos doctrinales o de criterio jurídico para que la administración pública cuente con términos en demasía en cuanto al tiempo que tiene para resolver respecto de un procedimiento o medio de impugnación, cuando es de todos conocido que el término legal común en todo el territorio nacional es de tres días hábiles, pero tanto para el administrado como para la misma administración pública en materia de derecho administrativo tanto en visitas como del mismo procedimientos son demasiado largos y no deberían, en especial la autoridad contar con términos tan extensos para resolver o acordar sobre el mismo procedimiento y, ello a su vez se traduce en un daño mucho menor en su imagen, economía y patrimonio del mismo.

Por último se propone que toda Ley y Reglamentos tanto de observancia general, así como los internos de cada autoridad exijan sin variación o excepción alguna que todo verificador y/o inspector acrediten su calidad de peritos desde el momento de que se les designa su nombramiento, y a su vez la autoridad asuma la responsabilidad de expedir a favor de su personal especializado en vistas de verificación e inspección se encuentra certificado o acreditado con la calidad perito en la materia de que se trate, de tal forma que *verbi gracia* en el momento de ejecutar una visita en materia de inspección de una fuente de ruido en una obra en construcción, el personal adscrito a la autoridad que dicta el mandato

para realizar dicha inspección acredite que tiene los conocimientos técnicos, científicos, etcétera, tanto para manipular y operar correctamente el aparato con el cual se realizará la medición, aparato que dicho sea de paso deberá también exhibirse su calibración y/o su correcto funcionamiento, así como acreditar su calidad de perito en materia de ondas sonoras y el motivo por el cual desde el momento mismo de levantar el acta circunstanciada llega al resultado correcto de la medición, en tal virtud de generar una certeza jurídica inexcusable de ser completamente justo el resultado, y por medio de éste en su caso, suspender o clausurar las actividades, motivadas y fundadas en hechos efectivamente probados, derivados de una diligencia levantada legal y técnicamente correcta; pues en caso de no ser de esa forma y fondo se podría presumir que la autoridad resulta incompetente, no por lo previsto en la teoría general del proceso, sino por la falta de pericia y conocimientos del funcionario el cual es el representante de la autoridad ordenadora y en su caso ejecutora.

Es así que, considerando las aportaciones de éste capítulo, resulta atinado deducir que de faltar algún elemento de ellos, provocaría vicios en las diligencias de visitas domiciliarias de verificación e inspección, y por ende, la nulidad lisa y llana del acto, resultando en la nulidad de todo el procedimiento administrativo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se puede concluir, en cuanto a la finalidad y alcance de las visitas de verificación, que su objeto y fin son loables y de utilidad directamente para el gobierno e indirectamente en beneficio de los administrados, por el hecho de cubrir la celo del legal funcionamiento de la administración pública en su relación con los particulares, la cual no se observa ni acata a la letra por los vicios que existen en el momento de realizar los protocolos legales en su ejecución, así como aquellas lagunas en la legislación que las regula.

**SEGUNDA.-** Las formalidades previstas en la Constitución para la realización y ejecución de las visitas de verificación son precisa, claras y específicas en cuanto al fondo, pero deja al arbitrio del legislador plasmar un carácter correcto e inexorable en las formalidades esenciales y de validez de las visitas de verificación e inspección realizadas por la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, lo cual se traduce en una frágil forma de cumplir su función de cumplir y hacer cumplir la norma jurídica.

**TERCERA.-** Las visitas domiciliarias están reguladas y previstas en toda materia de la administración pública, pero no por ello se sigue lo ya establecido, y con ello se nota una grave falta de atención por parte del legislador en la garantía de seguridad y certeza jurídica para con los administrados, en razón de que la ley no contempla una acción que respalde al gobernado en el mismo momento de la diligencia, máxime, porque el particular no goza de la fe pública del visitador o ejecutor.

**CUARTA.-** La forma inadecuada en la cual el Estado es conducido por la legislación administrativa en materia de visitas domiciliarias, desemboca en un menoscabo importante en la esfera de derechos que revisten a los administrados en el territorio nacional, principalmente en su economía, eso derivado de una falta de certeza jurídica al imponer una sanción que incluye un *no hacer*, además de

pago a favor de la administración pública consistente en una multa o sanción por un criterio vago o inestable respecto de una visita, por ser una facultad que le atribuye la Ley, pero sin prever detalles o cuestiones de suma importancia.

**QUINTA.-** Se justificó el menoscabo derivado de una visita domiciliaria en la persona o imagen de terceros, por el simple hecho de que la sociedad en común es un todo, y al imponer sanciones visibles al público en general de una forma exacerbada y sin bases que sustenten fehacientemente la imposición de la sanción, provoca ya la mala fama o dudosa reputación del administrado sancionado.

**SEXTA.-** La Constitución es clara en el otorgamiento de derechos públicos subjetivos atribuidos a todo individuo o persona moral que resida en el territorio nacional, las cuales incluyen la importancia de ser oído y vencido en juicio, derecho que se viola desde el mismo momento en el cual la Autoridad Administrativa impone una sanción consistente en una suspensión o clausura desde la primera diligencia, sin previo juicio seguido ante autoridad competente que funde y motive su fallo.

**SÉPTIMA.-** La burocracia en los países latinoamericanos es un fenómeno innegable, del cual México no es la excepción, motivo por el cual no exenta los tediosos y a veces hasta imposibles de concluir, por el abuso con el cual las autoridades administrativas se conducen; además de ser tomado como pretexto para ser objeto de corrupción, y de que un trámite te lleva a otro para poder llegar a obtener el documento o instrumento necesario para realizar o desempeñar determinada actividad que representa el objeto del trabajo y por ende el ingresos de todo individuo.

**OCTAVA.-** Las reformas a las Leyes y Reglamentos que regulan la ejecución de visitas domiciliarias son necesarias en cuanto a la implementación y exigencia de que las mismas sean entendidas con el representante legal o

legítimo poseedor o propietario, y de no encontrarse dejar formal citación.

**NOVENA.-** El reducir los términos de respuesta en trámites, así como para resolver procedimientos administrativos, es de suma importancia, a efecto de poder disminuir el posible daño para los administrados.

**DÉCIMA.-** Exigir la acreditación de perito o experto en la realización de la verificación o inspección del visitado, resultarían atinadas y reforzarían el cumplimiento del fin u objeto de las visitas domiciliarias, sin incurrir en errores u omisiones que dejan al gobernado en un estado de indefensión violatorio de su garantía de audiencia y de ser oído y vencido en juicio.

## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINARIAS

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Edición, Porrúa, México, 2000.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., Programa de Derecho Procesal Penal, Porrúa, México, 2006.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM, Porrúa, México, 2004.

MARTÍNEZ, Rafael, Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático, Oxford, México, 2008,

MERCADO, H. S. *¿Cómo hacer una tesis?*, Tercera Edición. Limusa, México, 2002.

TAWIL, Guido y otra, La motivación del Acto Administrativo, De Palma, Buenos Aires, 1998.

TRON Petit, Jean Claude y Otro, La Nulidad de los Actos Administrativos, Quinta Edición, Porrúa, México.

### LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Ley de Aguas del Distrito Federal.

Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

## **ELECTRÓNICAS**

Diccionario disponible en:

[http://es.thefreedictionary.com/ /cite.aspx?url=http%3A%2F%2Fes.thefreedictionary.com%2Fautoridad&word=autoridad&sources=vox\\_manual,vox1,kdict,vox\\_tes,hc](http://es.thefreedictionary.com/ /cite.aspx?url=http%3A%2F%2Fes.thefreedictionary.com%2Fautoridad&word=autoridad&sources=vox_manual,vox1,kdict,vox_tes,hc) Es En. 28 de Febrero de 2015. 11.35 PM.