

302909



UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

34
24

ANALISIS SOBRE LAS FORMALIDADES EN LAS
VISITAS DE INSPECCION EN MATERIA
ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRA FABIOLA ROSALES GUTIERREZ

MEXICO, D. F.

ABRIL DE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

DEDICATORIA

**PARA MIS PADRES
POR EL GRAN
ESFUERZO QUE
REALIZARON POR
DARME EL APOYO
M O R A L Y
ECONOMICO, PARA
DEJARME ESTA GRAN
HERENCIA PARA
TODA LA VIDA.**

**PARA MI ESPOSO,
QUE ME HA
APOYADO Y
MOTIVADO PARA
SALIR ADELANTE
ESTOS ULTIMOS
AÑOS.**

CON CARÍÑO

**CON CARÍÑO PARA
MIS HERMANOS, POR
LOS MOMENTOS
FELICES Y DIFICILES
QUE HEMOS PASADO
JUNTOS.**

PARA MIS MAESTROS POR LOS
ESFUERZOS QUE REALIZARON POR LA
ENSEÑANZA RECIBIDA.

SINCERAMENTE A LA LICENCIADA
IRMA RUBIO SOLIS, POR EL TIEMPO
DEDICADO EN LA REVISION,
ASESORAMIENTO Y REALIZACION DEL
PRESENTE TRABAJO.

LIC. IRMA RUBIO SOLIS
ASESOR DE TESIS

Vo. Bo.

AUTORIZADA.

**ANALISIS SOBRE LAS FORMALIDADES DE LAS VISITAS
DE INSPECCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

INDICE

DEDICATORIA	ii
INTRODUCCION	1

**CAPITULO I. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL**

1). Concepto de organización administrativa	3
2). Formas de organización administrativa	5
2.1. Centralización	6
A). Presidencia de la República	7
B). Secretarías de Estado	8
C). Departamentos Administrativos.	12
D). Procuraduría General de la República.	13
2.2. Desconcentración.	14
2.3. Organismos Administrativos Intermedios	14
2.4. Descentralización	16
2.5. Las empresas públicas. Las sociedades mercantiles de Estado o empresas de participación estatal. Las sociedades nacionales de crédito	17
2.6. Fideicomisos públicos	19

**CAPITULO II ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LA SECRETARIA
DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

1). Antecedentes	21
2). Atribuciones	22
3). Estructura interna	27

CAPITULO III VISITAS DE INSPECCION.

1). Concepto	30
2). Mandamiento escrito	32
2.1. Nombre del visitado	35
2.2. Domicilio	35
2.3. Objeto	37
2.4. Nombre y cargo del visitador o visitadores	39
2.5. Fundamentación y motivación	40
2.6. Autoridad competente	42
2.7. Fecha en que fué expedida	43
3). Acta circunstanciada	44
3.1. Concepto	44
3.2. Elementos	46
3.3. Formalidades	48
3.4. Observaciones	51
3.5. Valor probatorio	53
4). Oficio Impositivo	55
4.1. Concepto	55
4.2. Fundamentación y motivación	56
4.3. Sanción	57

4.4. Tipos de sanciones	58
a). Base	59
b). Facultad discrecional	60

CAPITULO IV MEDIOS DE IMPUGNACION

1). Recursos Administrativos	62
1.1. Concepto	62
1.2. Tipos de recursos	64
1.3. Elementos	65
1.4. Requisitos de admisión del Recurso Administrativo	67
1.5. Causas de improcedencia	69
1.6. Causas de sobreseimiento	71
2). Juicio de Nulidad	72
2.1. Demanda	72
2.2. Requisitos	72
2.3. Ampliación de demanda	76
2.4. Documentos de la demanda	77
2.5. Emplazamiento	78
2.6. Contestación de la demanda	80
2.7. Sentencia	84
2.8. Causas de sobreseimiento	85
2.9. Causas de improcedencia	86

C O N C L U S I O N E S	88
--------------------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	91
---------------------------	-----------

I N T R O D U C C I O N

La inquietud e interés en el desarrollo del presente trabajo denominado "ANALISIS DE LAS FORMALIDADES EN VISITAS DE INSPECCION ADMINISTRATIVA", surge con el afán de que sean observadas todas y cada una de las mismas, en las actuaciones del Ejecutivo Federal, realizadas a través de los organismos públicos en razón de que resulta ser la base para la validez de este tipo de actuaciones del citado Poder, así como también la conducta que relaciona al Estado con los particulares que desarrollan una actividad encomendada al mismo o que afecte al público consumidor, resultando ser la parte más sensible y beneficiada, de dichas relaciones y de la cual depende la aplicación de nuestras disposiciones de carácter legal ya que por una parte el Estado al observar dichas formalidades cumple con lo que establece nuestra Ley Suprema, desarrollando además la función encomendada, dando así seguridad jurídica a los gobernados, por lo que es de suma importancia su observancia por parte del Poder Ejecutivo, en razón de que esto repercute también en la tranquilidad y seguridad de los particulares y sobre todo cuando se tiene establecido en disposiciones legales, medios para combatir cualquier omisión o falta de dichas formalidades en las actuaciones estatales, motivo por el cual consideramos también de suma importancia las formalidades que deben de observarse en este tipo de actos administrativos, independientemente de que también es de gran transcendencia las formalidades que se comentaran en el presente trabajo, desde el punto de vista jurídico, principalmente por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Otro motivo, por el cual considero importante esta investigación es por que en la practica no se da la observancia de las formalidades que se requieren en las visitas de inspección administrativa, resultando así un trabajo en la mayoría de los casos infructuoso, en razón de que cuando se pretende imponer una sanción a los particulares, a pesar de que los hechos observados por estos últimos sean constitutivos o merecedores de ella, por

la falta de observancia de una o algunas de las formalidades no se llevaron a cabo al momento de su ejecución, y que por los medios de impugnación el particular puede obtener una resolución favorable, esto se debe en la mayoría de los casos de una desuniformidad y discrepancia en los criterios por falta de información que se carece en nuestro sistema legislativo, en materia administrativa de unidad jurídica, para la regulación de este tipo de actuaciones, ocasionándose una grave falta de precisión en la interpretación de los ordenamientos administrativos por la gran diversidad de criterios.

Por último, se pretende desarrollar un análisis de cada una de las formalidades que se deben observar en esta clase de actuaciones administrativa y que la observancia de las mismas, en la mayoría de los casos traería resultados positivos, representando para el Estado un ingreso considerable, tratándose de sanciones pecuniarias impuestas a los particulares que vulneren las disposiciones de la materia, colocándolos como infractores.

CAPITULO 1. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.- CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Para poder definir que es organización administrativa, es necesario tener en claro, que toda actividad realizada por el hombre, generalmente, persigue un objetivo o fin determinado, y si se efectúa bajo una organización adecuada, se obtienen en forma rápida y eficaz las metas que se pretenden.

El Estado, también cuenta con sus propias actividades, todas ellas encaminadas al interés público y el bien común, realizadas bajo un sistema.

La Administración Pública Federal, es una de las actividades del Estado, encomendada al Poder Ejecutivo Federal, misma que cuenta con una estructura y régimen jurídico predeterminado base de su propia organización.

Pero ¿Cómo se refleja el régimen y estructura jurídica en la Administración Pública? Los órganos que integran el Poder Ejecutivo, se encuentran regidos por normas jurídicas previstas en los ordenamientos legales aplicables a los mismos, bajo un régimen jurídico que establece la estructura del orden jerárquico y de subordinación que se refleja a través del conjunto de normas que señala la organización y atribuciones de cada uno de los órganos.

Por lo anterior, nos adherimos a lo que considera el jurista Miguel Acosta Romero: "La administración pública, debe ser estudiada desde el punto de vista orgánico y funcional"¹

Desde el punto de vista orgánico, la Administración Pública Federal, se encuentra integrada por:

- a). Presidencia de la República.
- b). Secretarías de Estado.
- c). Departamentos Administrativos.
- d). Procuraduría General de la República.
- e). Organismos desconcentrados.
- f). Órganos Administrativos Intermedios.
- g). Órganos descentralizados.
- h). Empresas de participación estatal.
- i). Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.
- j). Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y
- i). Fideicomiso Pública.

Funcionalmente, la Administración Pública Federal, consiste en que esta actividad debe estar encomendada al bien común e interés social, al ser desarrollada por los organismos públicos que la integran.

En conclusión, podemos definir a la organización administrativa, como: La actividad sistematizada encomendada al Poder Ejecutivo, para obtener sus fines encaminados al bien público e interés social, en forma eficaz y satisfactoria, por medio de los organismos que la integran, regidos por una estructura jurídica determinada.

¹ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Sexta Edición, México Distrito Federal, 1984, Página 65.

2.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el sistema jurídico mexicano, se dan diversas formas de Administración Pública, mismas que revisten características propias.

Para poder explicarlas, es necesario manifestar que nuestro país se constituye en una república, representativa, democrática, integrada por una Federación. En la que se dan tres niveles de Gobierno, que son: Federal, Estatal y Municipal.

El primer nivel, consiste en que la Federación se integra por Estados o Entidades Federativas, compuesto por varias partes. Aclarando, que en el presente capítulo nos enfocaremos a este nivel de Administración Pública.

En el nivel Estatal o Local, constitucionalmente, el jefe del Poder Ejecutivo y representante de la entidad federativa, es el Gobernador, responsable de la administración pública local. Única persona en la que se deposita el Poder Ejecutivo Local, quien es auxiliado por un Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, Tesorero y Procurador de Justicia, con facultades de nombramiento, decisión, mando, revisión, vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de su competencia.

El tercer nivel, es decir, el Municipio cuenta con las características siguientes:

- a. Libertad interna,
- b. Personalidad jurídica y patrimonio propios,
- c. Un Presidente Municipal,
- d. El Presidente Municipal, esta auxiliado por regidores, síndicos, tesorero y un secretario,
- e. Administra libremente su hacienda,
- f. Se encuentra representado por un Ayuntamiento, encargado de realizar la función administrativa, donde el titular lo es el Presidente Municipal.

Independientemente, de que el Municipio es la base y célula de la organización, desde el punto de vista político y administrativo. Y que si bien es cierto que desde el punto de vista formal el Municipio tiene autonomía, también lo es que se da una subordinación real, tan es así que carece de órgano legislativo, encargándose el Congreso Local de su legislación, de la expedición de sus Leyes Municipales, excepto en lo referente a presupuesto de egresos y de desarrollo urbano.

Por otra parte del nivel Federal se derivan diversas formas de Administración Pública, desde el punto de vista doctrinal y legal.

Doctrinalmente, las formas de Administración Pública, son:

- a. Centralización,
- b. Desconcentración, y,
- c. Descentralización.

Desde el punto de vista legal, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 Constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública, se clasifican en:

- a. Centralización, y,
- b. Paraestatal.

Para que podamos comprender las formas de Administración Pública Federal, se hace referencia a las más importantes, encaminadas al tema que nos ocupa.

2.1.- CENTRALIZACIÓN.

Esta forma de organización administrativa, se ejerce por un poder central, bajo un régimen jurídico que establece su orden jerárquico, predominando la unidad de acción a través del poder supremo.

El jurista Andrés Serra Rojas, la define como: "Régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del

nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."²

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta forma de organización esta compuesta por:

- A. Presidencia de la República,
- B. Secretarías de Estado,
- C. Departamentos Administrativos, y,
- D. Procuraduría General de la República.

A).- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La Presidencia de la República, cuenta con un titular, que constitucionalmente , es el individuo único en el que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, revistiendo la característica de ser unipersonal, denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"

En el Jefe del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se depositan en forma unipersonal, facultades para que haya una concordancia y unidad de acción, es decir, una estructura unificada de mando. Dichas atribuciones, son: De decisión, nombramiento, vigilancia, revisión resolución y disciplinarias.

La estructura de unidad y coordinación del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se logra por la concentración de atribuciones reconocidas por la Ley, mediante las relaciones de jerarquía y subordinación, que unifica a la unidad de acción.

Por la complejidad de la Administración Pública Federal, el titular del Supremo Poder Ejecutivo, cuenta con organismos auxiliares para el desempeño de su función, regulados bajo su Poder Central, régimen y estructura jurídica, con unidad de acción.

² Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, México 1985, página 487.

Entre los órganos auxiliares del Presidente de la República Mexicana, se encuentran los Secretarios de Estado, titulares de las respectivas Secretarías que le son encomendadas, y quienes son nombrados y removidos libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

B).- SECRETARÍAS DE ESTADO

Cada Secretaría de Estado, tiene sus propias funciones, mismas que se señalaran a grandes rasgos, y que son:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Le corresponde publicar leyes y decretos en el Diario Oficial; Auxiliar al Poder Ejecutivo Federal, para su mejor funcionamiento; Manejar el Archivo General de la Nación; Ejercitar el Derecho de Expropiación; Reglamentar y autorizar la portación de armas; Vigilar la observancia de los preceptos constitucionales respecto a las garantías individuales y medidas administrativas por parte de las autoridades.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Intervenir en los tratados, acuerdos y convenios, en las comisiones, congresos, conferencias, exposiciones internacionales y participar en los organismos e instituciones internacionales, en los que el Gobierno Mexicano sea parte; Promover, propiciar y asegurar la coordinación y acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

En caso de guerra planear y organizar la movilización del país; La administración de la justicia militar, la fabricación y adquisición de armamento y todo lo relacionado al Ejército, Fuerza Aérea, servicios militares y guardia nacional.

SECRETARÍA DE MARINA

Construir obras portuarias encaminadas a ejercer la soberanía en aguas territoriales; Participar en la administración de justicia militar y realizar el archivo de información de oceanografía nacional; Auxiliar a los habitantes de zonas costeras e islas cuando haya calamidad pública.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Llevar el control presupuestal de los servicios personales conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Establecer normas y lineamientos en materia presupuestal referidos a la administración personal; Así como la recaudación de ingresos públicos de la Federación, cobro de contribuciones; e, Indicar el estímulo fiscal.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Encargada de abatir los niveles de pobreza; Busear el desarrollo regional y urbano de los grupos indígenas de empresas campesinas y estratos marginales urbanos; Fomentar las cooperativas de vivienda y materiales de construcción; Manejar y ejercer la posesión y propiedad en las playas, zona federal marítimo terrestre y similares.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA

Coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del medio ambiente para un desarrollo sustentable, debido a que el deterioro natural esta afectando las condiciones productivas y la calidad de vida de la población, por lo que pone en riesgo los procesos de erosión, deforestación, la contaminación atmosférica y del agua, el daño de la biodiversidad y la acumulación de residuos y materiales peligrosos , entre otros problemas, encaminada a fortalecer la política de prevención y control del deterioro ambiental.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

Encargada de lo relacionado al petróleo, carburo de hidrógeno, sólidos, líquidos, gaseosos y energía nuclear; Del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicio público; Usa, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radiactivos; Controlar y vigilar su debido cumplimiento.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Coordinarse con la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Social, y, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, para la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; Aumentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano; Así como promover el desarrollo de centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL

Crear y apoyar empresas de productores rurales, investigaciones, agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; Conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, apoyar la educación agrícola superior y mediana, técnicas de agricultura, ganadería, apicultura y silvicultura; Promover el empleo en el medio rural, establecer acciones y programas que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Le corresponde todo lo relacionado a los sistemas de comunicaciones, culturales, comerciales, aficiones; Formar servicios aéreos y controlarlos; Construir líneas de comunicación.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

La modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y entidades públicas, la promoción de acción de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes federales; La coordinación de los sistemas de control y vigilancia que permiten adoptar medidas para prevenir la corrupción y detectar los casos que ameriten la imposición de sanciones, de orden administrativo o penal; Ejecutar los programas de gobierno como disciplina; La evaluación de la gestión pública a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las metas y objetivos que les corresponde y apliquen el gasto público.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Creación, desarrollo, fomento de escuelas públicas, bibliotecas, instituciones de investigación, laboratorios y observatorios planetarios; Fomentar el deporte juvenil, educación física, deporte selectivo, cultura física, otorgamiento de becas, conservación y protección de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

SECRETARÍA DE SALUD

Le corresponde la asistencia social y salubridad general; Vigilar y controlar a las instituciones de asistencia privada, servicios de atención médica, control de combustibles, bebidas, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos médicos.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Fomentar el adiestramiento y capacitación de los trabajadores; Organizar y vigilar la actividad y funcionamiento de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; Conducir la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Fomentar nuevos centros de población agrícola; Solucionar los problemas de los nuevos núcleos ejidales y comunales; Dirigir los terrenos baldíos, nacionales y desasías; Otorgar y aumentar dotaciones y restituciones de terreno y agua de la población rural.

SECRETARÍA DE TURISMO

Le corresponde vigilar los derechos del turista, en la aplicación de los precios y tarifas, promover el desarrollo turístico y proyectar su infraestructura; Vigilar el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales en materia de turismo.

C).- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

Como reseña histórica, tenemos que el Congreso Constituyente de Querétaro (1916 a 1917), consideró que el Poder Ejecutivo Federal, requería de Departamentos, para el despacho de asuntos meramente administrativos, o sea órganos técnico administrativos. Legislando así, en el artículo 90 Constitucional, como uno de los órganos centralizados a los "Departamentos Administrativos."

Actualmente, sólo hay uno, denominado "Departamento del Distrito Federal", dado que la Ciudad de México, es muy compleja por su gran extensión de población, representando mayores problemas para su administración. El Departamento del Distrito Federal, cuenta con

atribuciones de gobierno, jurídica administrativas, de hacienda, obras y servicios, social y económicas.

Legalmente, los Departamentos Administrativos, deben estar integrados por: Jefe del Departamento, Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes, Subjefes, de Oficina, Sección y Mesa.

D).-PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Haciendo referencia a un poco de historia, en 1900, se le excluye a la Procuraduría General de la República, del Poder Judicial, pasando a formar parte de la Centralización Administrativa, dado que reviste ciertas características que permiten pensar que forma parte de la administración Pública Centralizada, sin dejar de reconocer que también cuenta con funciones de naturaleza jurisdiccional, por lo que a continuación mencionaremos las más importantes, y que son:

1. Su titular, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.
2. Su titular es consejero jurídico del Gobierno Federal, y colaborador directo del Presidente.
3. Su titular es jefe del ministerio público, dependencia facultada para ejercitar la acción penal.
4. Su titular interviene en procedimientos judiciales, en los que la Federación sea parte.
5. Desde el punto de vista jurisdiccional, esta facultado para procurar una justicia pronta y expedita, solicitar ordenes de aprehensión, recabar pruebas, etcétera.

Además, de que no sólo existe una Representación Social encargada de perseguir los delitos Federales, ya que también se cuenta con una Procuraduría General de Justicia, encargada de los delitos comunes.

2.2).- DESCONCENTRACIÓN

Esta forma de organización administrativa, se encuentra dentro de la centralización; Debido a que van aumentando las actividades de esta última, y para descongestionarla, desde el punto vista técnico, se crean los órganos desconcentrados.

La desconcentración, se da en órganos subordinados, al poder central, a quienes se les asigna una competencia exclusiva y limitada, reservándose al poder supremo las atribuciones principales, como es la de mando, decisión, vigilancia y competencia.

Las principales características de los órganos desconcentrados son:

1. Surgen por ley, decreto, acuerdo o reglamento.
2. Es el primer paso, encaminado al surgimiento de entidades descentralizadas.
3. Carece de personalidad jurídica propia y de patrimonio propio.
4. Esta constituida por entes públicos que cuentan con autonomía limitada, técnica y funcional.
5. Constituye parte de la centralización administrativa.

Doctrinalmente, los órganos desconcentrados, son considerados dependientes del Poder Central, por lo tanto carentes de personalidad jurídica, cuya finalidad principal es disminuir la acumulación de asuntos del Poder Central.

Por lo que respecta a la denominación de estos órganos, se les reviste diversas formas, como son: Institutos, juntas, instituciones, consejos, comités, patronatos, uniones y comisiones.

2.3).- ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS INTERMEDIOS.

Como órganos administrativos intermedios, tenemos:

A.- Comisiones Intersecretariales,

- B.- Consejo de ministros,
- C.- Acuerdo colectivo, y,
- D.- Gabinete.

Dentro de nuestro sistema presidencial solamente se da un tipo de organismo administrativo intermedio y que es el primero, es decir las COMISIONES INTERSECRETARIALES, son aquéllos organismos centralizados, encargados de atender asuntos que competen a dos o más Secretarías y que se caracterizan, por:

- a). Surge por Ley o Decreto.
- b). Pueden ser permanentes o transitorios.
- c). Sus funciones son de carácter consultivo o asesoría, excepcionalmente de carácter ejecutivo.
- d). Se encuentran integradas por representantes de órganos paraestatales y particulares.

Por lo que se refiere a los demás organismo administrativos intermedios, sólo se dan dentro del régimen parlamentario. Excepcionalmente, de acuerdo al artículo 29 de nuestra Constitución, en el caso de que se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión, podrán suspenderse las garantías, que impidan hacer frente a tal situación, y bajo determinadas, circunstancias, en el que reviste características de acuerdo colectivo y gabinete. Entendiéndose el primero de ellos como las decisiones que debe observar el Jefe del Poder Ejecutivo, y que son tomadas por sus colaboradores, y el segundo como la reunión de los ministros con el primer jefe del gabinete, para tomar ciertas decisiones.

2.4).- DESCENTRALIZACIÓN.

De acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, la descentralización, pertenece a la administración pública paraestatal.

Algunos juristas, la han clasificado en dos grandes grupos:

A.-DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL.- Que es el Municipio, el único de los ejemplos que se dan, de acuerdo a lo que establece el artículo 115 de nuestra Carta Magna, con carácter político y administrativo, por constituir la base de la división territorial.

B.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FUNCIONAL.- Pertenecen a este grupo los órganos que tienen como fin u objetivo, la prestación de un servicio público o social.

Nos referiremos a la Descentralización Administrativa Funcional, en donde sus órganos cuentan con características particulares, como son:

- a. Surgen por Ley o por Decreto.
- b. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.
- c. Cuenta con una estructura administrativa interna, por medio de su Ley Orgánica respectiva.
- d. Gozan de autonomía jerárquica, por estar sujetos al órgano central, directamente. Ya que el Poder Central, cuenta con la concentración del poder de vigilancia, para controlar a los órganos descentralizados.
- e. Su finalidad es, exclusivamente la prestación de un servicio público o social

Dentro de los órganos más destacados tenemos: Al Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema de Transporte Colectivo, la Comisión Federal de Electricidad, la Procuraduría Federal del Consumidor, Industrial de Abastos, y el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

En cuanto a su estructura interna cuentan con un titular denominado Director General o Gerente General, excepcionalmente, Procurador, Presidente o Rector, encargado del órgano directivo, conocido este último como Junta de Gobierno, Junta Directiva, Consejo Directivo o de Administración, integrado por personal de acuerdo a los presupuestos destinados para dicho organismo y su reglamentación, encargados estos últimos de auxiliar y realizar la función del organismo descentralizados.

2.5).- LAS EMPRESAS PÚBLICAS. LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO O EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO.

A.- EMPRESA PÚBLICA.- Por lo que se refiere a las empresas públicas, constituyen una entidad que forma parte de los organismos públicos paraestatales, con autonomía revestida de una organización técnica, encaminada a realizar bienes y servicios, sin sujeción al poder jerárquico del Ejecutivo y sin fines lucrativos.

El jurista Andrés Serra Rojas, la define como: "Las empresas públicas, son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas y reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica"³

La empresa pública, constituye uno de los entes de la administración paraestatal, cuya actividad principal es de carácter mercantil, aclarando que este tipo de organismos se encuentran regulados por el derecho privado, concretamente por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en la que se prevé diversos tipos de empresas, las más comunes son: Sociedad Anónima,

³ Ibidem. página 708

Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Nacional de Crédito, Sociedad Civil y Sociedad Cooperativa.

Las características de las empresas públicas, son:

- a. Surgen por acuerdo y excepcionalmente por Ley,
- b. Persigue un interés social o beneficio colectivo, más no un lucro, de carácter industrial o comercial,
- c. El Estado puede aportar parte o el total del capital,
- d. No intervienen ni está sujeto a relaciones de jerarquía del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión,
- e. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio,
- f. Sus actividades se encuentran reguladas por el Derecho privado, y;
- g. Se encuentran sujetas a un control o tutela, en su actividad por parte de la administración pública,

Cualquier empresa sea pública o privada, cuenta con un patrimonio, denominado "capital social", aportado por los socios. Y dependiendo del capital social que aporte el Estado, las empresas públicas pueden ser de participación estatal mayoritaria cuando aporta más del 50% del capital social, de participación estatal minoritaria si su aportación del capital es de 25% a 50%.

La empresa pública es una organización, que persigue beneficios para la colectividad y el interés público, sin fines lucrativos, consistentes en proporcionar la producción o distribución de satisfactores económicos.

B.-INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO.- Actualmente ya no existen, por que fueron transformadas por las sociedades nacionales de crédito.

C.-ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO.- Son aquéllas en las que el Estado participa de manera mayoritaria, como: las arrendadoras financieras.

D.-INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS.- Son aquéllas en la que la Federación participa en forma mayoritaria, y que constituyen sociedades anónimas, verbigracia, Aseguradora Hidalgo y la Aseguradora Mexicana.

2.6.- FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

La palabra fideicomiso se deriva de fiducia confianza, pactum fiducie, por medio de la que se entrega una cosa con la finalidad de que se lleve a cabo un objetivo lícito, bajo las circunstancias que fueron pactadas.

Para Rafael I. Martínez Morales, los fideicomisos públicos "Son aquéllos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país"⁴

El fideicomiso público, cuenta con los siguientes elementos:

- a. **FIDEICOMITENTE.** Es la persona que entrega parte de su patrimonio, para que se realice un fin lícito. A nivel Federal, es el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b. **PATRIMONIO FIDEICOMITIDO O FIDUCIARIO.** Está constituido por el conjunto de bienes y/o derechos, que otorga el Estado, para que se realice un fin determinado, a nivel Federal.
- c. **FIDUCIARIO.-** Es la Institución Bancaria, que cuenta con la autorización para intervenir en esta clase de actos, que se

⁴ Rafael I. Martínez Morales. Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición, Editorial Harla, México Distrito Federal, página 148.

encargan de realizar los fines del fideicomiso, por medio de personal de dicha Institución, conocidos como "delegados fiduciarios", responsable directo en la realización de dichos fines.

- d. **OBJETO DEL FIDEICOMISO.** Deben consistir en las actividades prioritarias, por el Estado, realizadas para la obtención de un objeto que este encaminado a prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, etcétera.
- e. **FINES DEL FIDEICOMISO.-** Consiste en realizar la actividad del Estado, para cumplir con sus funciones, encaminada al interés público.
- f. **DURACIÓN.** Tratándose de los fideicomisos públicos y cualquier fideicomiso con fines a favor de la beneficencia pública, es indefinida su duración.

Los fideicomisos públicos, dado que nos rige un régimen jurídico, se encuentra regulado por diversos ordenamientos, como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Instituciones de Crédito.

CAPITULO II. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

1).- ANTECEDENTES.

En noviembre de 1821, fue expedido el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior, en el que se regulaban los asuntos económicos, incluyendo el comercio.

La Ley de Bases Orgánicas Centralista, de 1843, regulaba la Secretaría de Instrucción Pública e Industrial. Posteriormente, el 22 de abril de 1853, se determinó que esta Secretaría se dividiera en: Secretaría de Relaciones Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y, Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Posteriormente, el 23 de febrero de 1861, a esta última se le denomina "Secretaría de Fomento".

El 13 de mayo de 1891, las atribuciones de la Secretaría de Fomento y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se fusionan.

El 31 de marzo de 1917, se publicó que en sustitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, se crearían dos: La Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Fomento.

En la Ley de Secretarías de Estado, se le denomina Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, ley que fue abrogada el 6 de abril de 1935.

El 31 de diciembre de 1935, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se encontraba regulada la Secretaría de Economía Nacional. Ley, que fue abrogada el 21 de diciembre de 1946.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958, nuevamente se le denomina Secretaría de Industria y Comercio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, primero la denomina Secretaría de Comercio, y actualmente "Secretaría de Comercio y Fomento Industrial"

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tiene numerosas e importantes atribuciones, mismas que señalaremos, en relación al tema que nos ocupa.

2).- ATRIBUCIONES.

Es menester manifestar que el estudio de nuestra tesis, se refiere fundamentalmente a las formalidades que debe observar la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las visitas de inspección que realice esta dependencia.

Por lo que es indispensable, transcribir algunas de las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"Artículo 34. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- II. Regular, promover y *vigilar* la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;
- VII. Establecer la política de precios, con el auxilio y participación de las autoridades locales, *vigilar* su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular; Establecer las tarifas

para la prestación de aquéllos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente . . .

- VIII. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;
- IX. Participar . . . , en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- XIII. Establecer y *vigilar las normas de calidad, pesas y medidas* necesarias para la actividad comercial, así como las normas y especificaciones industriales;
- XXI. Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas.⁵

Dada las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se ve obligada, como todas las Secretarías de Estado, a llevar a cabo visitas de inspección, por medio de funcionarios competentes para la elaboración de las mismas.

Por lo que a continuación, haremos referencia a las atribuciones fundamentales, con que cuentan los principales funcionarios de esta Secretaría, encargadas de vigilar la observancia de los ordenamientos administrativos, por parte de los particulares, por medio de visitas de inspección, en materia de comercio.

2.1).- SECRETARIO DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, es el titular supremo de este órgano, encargado principalmente de:

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 30 de Diciembre de 1976, (Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976)

- a). Designar a los representantes de esta Secretaría, en las comisiones, congresos, consejos, organizaciones, entidades e instituciones nacionales e internacionales.
- b). Proponer los proyectos de Ley, reglamentos, decretos y acuerdos sobre los asuntos de su competencia.

2.2).- **SUBSECRETARIOS.** Sus funciones, como a todos los órganos que integran esta Secretaría de Estado, se encuentran reguladas por el Reglamento Interno de este órgano y dentro de las más importantes, tenemos:

- a). Vigilar que se observen las disposiciones legales;
- b). Imponer sanciones;
- c). Resolver recursos administrativos.
- d). Coordinarse con los demás Subsecretarios de este organismo;
- e). Coordinar, organizar y controlar a las Unidades Administrativas que se encuentran a su cargo;
- f). Suscribir documentos de acuerdo a sus atribuciones, suplencia y delegación.

2.3).- **OFICIAL MAYOR.**

El Oficial Mayor, tiene como principal facultad la de proponer al Secretario de Estado, las resoluciones que impongan sanciones administrativas.

2.4).- **DIRECTORES GENERALES.** Los Directores Generales de esta Secretaría, son un total de 18, pero no todos cuentan con atribuciones encargadas a realizar visitas de inspección, imponer sanciones, y a resolver recursos, por lo que a continuación se mencionarán sólo aquellas que se encuentran relacionadas con este tipo de actos administrativos.

- a). **DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos, es una de las más importantes, ya que constituye el asesoramiento jurídico de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y sus principales atribuciones son:
- a.i). Dictaminar sobre las formalidades y requisitos jurídicos de las actas, oficios de sanción y demás documentos de uso oficial;
 - a.ii). Preparar las resoluciones que procedan sobre los recursos administrativos, en contra de sanciones, otorgar asesoría para resolver los mismos, y;
 - a.iii). Asesorar a las unidades administrativas.
- b). **DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN EXTRANJERA.** Encargada, principalmente de las siguientes funciones:
- b.i). Observar y cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera;
 - b.ii). Imponer las sanciones correspondientes por incumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias;
 - b.iii). Resolver los recursos administrativos de su competencia;
 - b.iv). Emitir resoluciones administrativas en materia de inversión extranjera.
- c). **DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS.** Sus atribuciones son.
- c.i). Establecer y operar el servicio de información sobre normas oficiales mexicanas, normas mexicanas, normas

- internacionales y su codificación;
- c.ii). Promover y efectuar la investigación sobre normalización, metrología y certificación de calidad, el equipo e instalaciones para sus funciones;
 - c.iii). Aplicar las Leyes: Federal Sobre Metrología y Normalización y la Federal de Protección al Consumidor;
 - c.iv). Realizar y ordenar la ejecución de pruebas, en los términos señalados por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

2.5). UNIDADES DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Cada una de las Unidades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuenta con sus propias funciones, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y en base al tema que nos ocupa, la fundamental es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

Las atribuciones de esta Unidad, son básicamente el vigilar que se cumpla con las cuotas compensatorias y las medidas de regulación y salvaguarda; Ordenar y llevar a cabo visitas de inspección en las empresas relacionadas con asuntos de su competencia; Formular proyectos de resoluciones Administrativas dictadas en los procedimientos de investigación de su competencia; Resolver los recursos administrativos y someterlos a la aprobación de la *Dirección General de Asuntos Jurídicos*.

2.6).- COORDINACIÓN GENERAL DE DELEGACIONES FEDERALES. Sus principales funciones, consisten en organizar, controlar y coordinar a las Delegaciones, Subdelegaciones Federales y oficinas de servicio, en el cumplimiento de las normas, programas, procedimientos, disposiciones legales, inversión extranjera, industria, comercio interior, y del

trabajo anual, así como en la vigilancia, inspección y lo relacionado con la aplicación del Reglamento de la Distribución de Gas Licuado y de Petróleo, y demás disposiciones relativas a la materia, las sanciones que se imponen en su competencia, así como también supervisar el presupuesto y gastos de la misma.

2.7).- DELEGACIONES, SUBDELEGACIONES FEDERALES Y OFICINAS DE SERVICIOS DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Su circunscripción de competencia, será fijada por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, misma que será publicada en el Diario Oficial de la Federación, el titular de las delegaciones y de las oficinas de servicios. Los directores, cuentan con la facultad de aplicar las disposiciones legales que correspondan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como son la de realizar visitas de inspección y vigilancia e imponer sanciones. **Los delegados y los subdelegados cuentan con el carácter de representantes de la Secretaría ante las autoridades federales, estatales y municipales.**

Por otra parte, el delegado federal constituye la autoridad de mayor jerarquía de la entidad a la que pertenece, encargado de coordinar y vigilar las operaciones y funcionamiento de las Subdelegaciones de su jurisdicción y oficinas de servicio.

3).- ESTRUCTURA INTERNA.

Esta Secretaría, cuenta con un titular, que es el Secretario de Estado, que constituye la autoridad superior. El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, esta auxiliado por diversos colaboradores, que integran distintos órganos y cada uno de estos cuentan con jerarquías y funciones, reguladas en su propio Reglamento interno, como son las Subsecretarías, la Oficialía Mayor, la Coordinación General de Delegaciones Federales,

Direcciones Generales, Unidades Administrativas, Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas de Servicios, tal y como se puede observar en el presente organigrama.

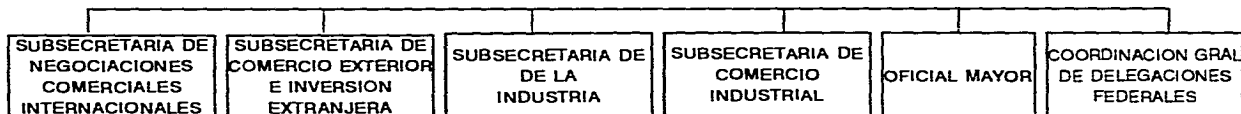
La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuenta con cuatro Subsecretarías, denominadas: Negociaciones Comerciales Internacionales; Comercio Exterior e Inversión Extranjera; de Industria y de Comercio Interior ; y una Oficialía Mayor.

Por lo que se refiere a la Coordinación General de Delegaciones Federales, este órgano surge por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día catorce de septiembre de 1994, desapareciendo la Dirección General de Delegaciones Federales. Independientemente, de que el mismo, conjuntamente con las Direcciones Generales y Unidades, cuentan cada una con un titular, auxiliados por Directores adjuntos, Directores de Área, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, de oficina, de sección y de mesa.

En cuanto a la suplencia de los funcionarios, durante sus ausencias, de acuerdo a lo que establece el artículo 38 de su Reglamento Interno , el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, será suplido por los Subsecretarios de Negociaciones Comerciales Internacionales, de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, de Industria y de Comercio Interior en forma sucesiva, y en caso de que también estos últimos estén ausentes, por el Oficial Mayor. Los Directores Generales, por los directores del área respectiva, y estos últimos por los subdirectores.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

SECRETARIO



DIRECCIONES GENERALES



UNIDADES DE:



CAPITULO III. VISITAS DE INSPECCIÓN

1).- CONCEPTO.

Para poder dar un concepto entendible de lo que son las visitas de inspección es necesario señalar que las autoridades administrativas, cuentan con facultades, en el ejercicio de sus funciones, como la de vigilar que se cumpla con los ordenamientos legales de su competencia, por parte de los particulares.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es una autoridad administrativa, centralizada, encaminada a verificar que los gobernados no contravengan los ordenamientos legales (leyes, decretos, acuerdos, circulares), de su competencia, entre otras funciones con base a un régimen jurídico que regula tanto la conducta de los gobernados como de los gobernantes, para que prevalezca el bien común.

Todos los órganos ejecutivos, en el ejercicio de sus funciones como autoridades administrativas, a pesar de que cuentan con facultades para hacer cumplir las normas jurídicas de su materia, a través de la imposición de sanciones en contra de los particulares que las vulneren, deben de observar ciertas formalidades encaminadas a no agredir las garantías constitucionales, de las que gozamos todos los mexicanos, que se encuentran

consagradas en el primer capítulo de nuestra Ley Suprema.

Con el fin de que la autoridad administrativa pueda cerciorarse de que los particulares, han dado seguimiento a los lineamientos de los dispositivos legales, se da una figura jurídica que se conoce como "*visitas de inspección*" o "*visita de verificación*"

Las visitas de inspección, realizadas por una autoridad ejecutiva, en el ejercicio de sus funciones, constituye una serie de actos administrativos, por lo que es necesario aclarar lo que es acto administrativo.

El jurista Miguel Acosta Romero, define al acto administrativo como: "Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública"⁶

Además de que las visitas de inspección, como cualquier otro acto administrativo deben contener, los siguientes requisitos:

- a. Ser física y jurídicamente posible.
- b. Lícitos.
- c. Debe realizarse por una autoridad competente.

En los actos administrativos generalmente, intervienen dos sujetos; que son:

SUJETO ACTIVO.- Es la autoridad administrativa, ya sea ordenadora o ejecutora, quien interviene y propicia la realización de la visita de inspección.

SUJETO PASIVO.- Es el particular, persona física o moral a quien se le realiza la visita de inspección.

En conclusión de todo lo anteriormente descrito, se puede conceptualizar a las visitas de inspección como: Un acto administrativo por medio del cual la autoridad ejecutiva competente en su carácter de

⁶ Miguel Acosta Romero. Op. cit. México D.F. 1984, Editorial Porrúa, Página 413.

ordenadora y ejecutora, en el ejercicio de sus funciones, respectivamente, verifica si el particular como gobernado ha dado cumplimiento a los ordenamientos legales en materia administrativa, bajo ciertas formalidades legales, como es el que sea física y jurídicamente posible, que no sea contrario a derecho y que se efectúe por la autoridad competente, para que en caso de inobservancia de algún dispositivo legal, se haga cumplir la misma.

2).- *MANDAMIENTO ESCRITO.*

El mandamiento escrito, constituye el primer requisito indispensable, para poder llevar a cabo la visita de inspección, que consiste en una orden del superior jerárquico, como autoridad administrativa competente, en forma expresa, en su carácter de ordenadora, para que otra autoridad ejecutora, de cumplimiento a dicho mandamiento, constituyendo una obligación de hacer.

En materia civil, el mandamiento está considerado como un contrato, en donde intervienen dos personas el mandatario (quien ejecuta actos jurídicos) y el mandante, (quien encomienda la realización de los actos jurídicos en su representación). Se encuentran regulados dos tipos de mandato, el general y el especial. En el primero, se le otorga la facultad al mandatario de realizar diversos actos. Y el mandato especial, consiste en conferir al mandatario la realización de determinado o determinados actos, bien definidos.

Mientras que el mandamiento escrito, en materia civil, es un contrato por medio del cual el mandante faculta a otra persona denominada mandatario, para que realice actos jurídicos en su nombre. Sin embargo, en materia administrativa, es una orden que el superior jerárquico da a su subordinado, para la realización de determinado fin.

En la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los órganos que están facultados para expedir mandamientos de visitas de inspección, son los Subsecretarios y Delegados, generalmente, pero no hay que perder de vista que la autoridad que puede lo más puede lo menos, por lo tanto el superior jerárquico, Secretario de Estado, también está facultado para la expedición de ordenes de visitas o mandamientos escritos.

El mandamiento escrito, cuenta con ciertos requisitos de formalidad legal, que son:

- 2.1. Nombre del visitado.
- 2.2. Domicilio en que ha de realizarse la visita.
- 2.3. El objeto u objetos que han de inspeccionarse.
- 2.4. Nombre y cargo del visitador o visitadores.
- 2.5. Fundamentación y motivación.
- 2.6. Nombre, cargo y firma de la autoridad competente, que expidió el mandamiento.
- 2.7. Fecha en que fue expedida.

El mandamiento escrito debe contemplar todos los requisitos formales anteriormente descritos, por constituir una garantía constitucional, consagrada en el artículo 16 de nuestra Ley Suprema.

Los requisitos formales de toda orden de visita, son de transcendencia, por constituir elementos de fondo, cuya inobservancia puede originar la nulidad o inexistencia de la misma.

En conclusión, es una orden de visita, expedida por una autoridad competente, en el ejercicio de sus funciones, para que sea cumplida por una autoridad ejecutora, en la forma y términos establecidos en la misma, dentro del domicilio que se indica en dicha orden, debidamente fundada y motivada.

Además de que tiene que ser clara y precisa, ya que la misma debe ser estrictamente cumplida, tal y como lo prevé la jurisprudencia siguiente:

VISITA DOMICILIARIA. EL EJERCICIO REVISADO DEBE AJUSTARSE A LO ESTABLECIDO EN LA ORDEN RELATIVA. Los artículos 16 Constitucional, 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, establecen los requisitos que deben contener las ordenes de visitas domiciliarias y las formalidades a que debe sujetarse su práctica, para la comprobación de la situación fiscal de los contribuyentes, en los siguientes términos: La visita domiciliaria se practicará mediante orden de autoridad administrativa competente; en la orden de visita se expresará el lugar y el nombre de la persona que ha de inspeccionarse; el objeto o fin que se persigue; los preceptos legales en que se apoya; la visita domiciliaria se limitará únicamente a lo señalado en la orden dictada por la autoridad administrativa competente y los auditores levantarán al concluirla una acta circunstanciada del lugar visitado o en su ausencia o negativa por la autoridad que la practique. Lo anterior tiene como finalidad, en primer término, que el visitado conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a revisar, y en segundo lugar que los visitadores se ajusten estrictamente a la verificación de los actos establecidos en la orden, pues sólo de esa manera se cumple debidamente con el requisito por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra, precisamente, que en la orden se debe señalar los objetos que se buscan, a lo que únicamente deben limitarse la diligencia, por lo cual, cuando los visitadores revisan un ejercicio fiscal distinto al señalado en la orden relativa, se viola la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional.⁷

A continuación se explicará en que consiste cada uno de los elementos que debe contener la orden de visita o mandamiento escrito.

⁷ Seminario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo V, Segunda parte, página 40, tesis 206

2.1. NOMBRE DEL VISITADO.

El nombre del visitado, puede ser una persona moral o física, el cual constituye un atributo de las personas y es la denominación de un ente determinado, con la finalidad de distinguirlo de los demás.

El nombre de las personas morales, es conocido como razón social. Tal y como lo prevé el artículo 6º de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y que a la letra dice:

Artículo 6º.- La escritura constitutiva de una sociedad deberá contener:
"III.- Su razón social o denominación"⁸

El de las personas físicas, se constituye con dos elementos, el nombre de pila o propio y apellidos compuestos por el paterno y materno, generalmente.

Hay dos corrientes fundamentales, una en la que se considera que el nombre de las personas es un derecho subjetivo, imprescriptible, inalienable e intransmisible; y la otra que el nombre es un deber indispensable para la individualización y filiación.

La filiación para identificación del parentesco con sus progenitores, y para dar cumplimiento a sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos.

El artículo 58 del Código Civil, para el Distrito Federal, señala:

El acta de nacimiento contendrá:

. . . el nombre y apellidos que se le pongan al presentado sin que por ningún motivo pueda omitirse.

2.2.- DOMICILIO.

El domicilio es un atributo de la persona el cual consiste en el lugar donde reside habitualmente, en términos generales. De

⁸ Ley General de Sociedades Mercantiles. Promulgada 28 de julio 1934. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1934.

acuerdo a nuestro Código Civil, en el artículo 29, se señala: El domicilio de una persona física, es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él, a falta de este, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios, y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle.

Es decir, el domicilio correcto es aquél donde resida una persona por más de seis meses con el propósito de establecerse, o bien donde tenga su principal administración de sus negocios o establecimiento.

Los principales objetivos del domicilio son dos, el primero para la realización de emplazamientos y notificaciones, segundo para confirmar el lugar donde debe de dar cumplimiento a sus obligaciones.

Existen diversos tipos de domicilio, que son:

1. REAL.- Es el lugar donde efectivamente ha residido una persona.
2. LEGAL.- Es el lugar o residencia, que la Ley señala para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
3. CONVENCIONAL.- Es aquél que señala una persona para el cumplimiento de determinadas obligaciones o el ejercicio de determinados derechos.
4. DE ORIGEN.- Es el lugar donde nació una persona.
5. FISCAL.- De acuerdo al artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, en términos generales, indica que es el lugar donde se encuentra el principal asiento de su administración respecto al negocio o actividad de la persona.

Hay algunos casos de excepción, sobre este requisito, tratándose de negociaciones o de personas, que no tengan un lugar estable para su labor y como consecuencia, no sea posible llevar acabo la visita de inspección en domicilio determinado, por lo que en algunos ordenamientos se señala zona, tal y como lo establece la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

El domicilio mencionado en el mandamiento escrito debe ser el correcto, y estar bien definido de tal forma que no haya duda sobre la

ubicación del mismo, entre más completo se encuentre expresado mejor, y deberá contener los siguientes elementos:

- 1.- Población y/o Municipio,
- 2.- Calle,
- 3.- Número,
- 4.- Colonia y/o Delegación,
- 5.- Código Postal, y
- 6.- Entidad Federativa.

2.3.- EL OBJETO.

El objeto de la visita de inspección, es el contenido material sobre el cual debe versar la misma, consistente en ejecutar una decisión bien determinada que no puede ir más allá de lo que se expresa en dicho mandamiento, de lo contrario se estaría vulnerando una garantía constitucional, en agravio del visitado. Verbigracia. Si el mandamiento escrito, señala que el objeto de la visita de inspección será el verificar el peso en tanques de gas, en una planta de almacenamiento determinada, con capacidad de 20 kilos, no puede llevarse a cabo la verificación de peso sobre otros tanques de diversa capacidad, que no sea la mencionada en dicho mandamiento.

En el mandamiento escrito, el objeto debe reunir determinados requisitos, para que no produzca agravio alguno en contra del visitado, como es el caso de que debe ser lícito, esto es, no puede contravenir las disposiciones legales, ya que tanto la autoridad administrativa como el visitado se encuentran regidos dentro de un marco jurídico, que debe acatarse por ambos y estar bien determinado, es decir debe indicarse el contenido material sobre el cual versará la visita, en forma clara precisa y específica, además de que el objeto tiene que ser tanto física como jurídicamente posible, esto es, que se encuentre dentro de las posibilidades

materiales de los visitadores para llevar a cabo el cumplimiento del mandamiento escrito.

Por otro lado desde el punto de vista civil, el contrato de mandamiento también cuenta con un objeto, que debe contener ciertas características, como es la determinación del mismo, que sea física y jurídicamente posible, y la licitud.

Como se puede observar, las características del objeto de la obligación y del mandamiento escrito son similares, sin embargo, se refiere a cuestiones totalmente distintas. Mismas que a continuación describiremos conjuntamente.

La licitud, se refiere a que no se contravengan disposiciones legales, que se lleve a cabo conforme a lo que el orden legal indica, que no este prohibido por ningún ordenamiento legal. En el mandamiento escrito, la autoridad ordenadora, esta obligada a observar que el motivo material que se ha de inspeccionar este encaminado a dar cumplimiento a sus obligaciones, de acuerdo a las facultades con que cuenta como tal, sin contravenir derecho alguno, en contra del particular, concretamente el visitado.

Y en cuanto a la licitud de la obligación, las partes están obligadas a no contravenir las disposiciones legales, para que no afecten derechos de ellos mismos o de terceros.

La segunda característica, que debe contemplar el objeto del mandamiento escrito, se refiere a que sea determinado, claro y específico, ya que no está permitido que se señale en términos generales, sin especificar el mismo. Verbigracia. Si la orden señala que ha de practicarse una visita para verificar que se cumpla con todas las obligaciones administrativas, sin especificar concretamente a que tipo de obligación se refiere. El objeto del mandamiento escrito es indeterminado y por lo tanto no cumple con las formalidades de Ley. En las obligaciones entre particulares, se refiere que la misma debe especificarse, independientemente de que sea a posteriori o ad initio, es decir, después del nacimiento de la obligación o al momento de

que se de la obligación, para que no se deje al arbitrio del acreedor o del deudor.

La certeza, en el mandamiento escrito, se refiere a que sea verdadero, esto es, si van a realizar una visita de inspección en una empresa que tiene como giro comercial, la elaboración de quesos, no pueden llevar a cabo la visita, siendo como objeto el verificar la cantidad de gas, que utilizan para su elaboración, tiene que ser relacionado al queso. Es decir, el objeto debe concordar con la actividad principal de la persona o personas a las que ha de practicarse la visita de inspección.

Por último, el objeto debe ser, tanto física como jurídicamente posible. En el mandamiento escrito se debe tener como objeto un acto material que se pueda llevar a cabo, esto es, que no exista objeción física para dar cumplimiento al mismo por causas ajenas, o casos fortuitos, como es el caso en que se quiera realizar la visita de inspección, a una persona que no existe, dándose como consecuencia un elemento físicamente imposible, para que pueda llevarse a cabo.

Desde el punto de vista civil, la imposibilidad se clasifica en diversas formas, que son: objetiva o subjetiva y total o parcial

La imposibilidad objetiva, se da cuando en todos los casos sin excepción alguna no puede llevarse a cabo. La subjetiva, se da cuando es única y exclusivamente para determinadas personas. La imposibilidad total, se da cuando la obligación no puede ser cumplida por ningún medio y la parcial, cuando sólo puede cumplirse en parte, sin concluir la realización de la misma en su totalidad.

2.4.- NOMBRE Y CARGO DEL VISITADOR O VISITADORES.

El nombre y cargo del visitador o visitadores, de acuerdo a lo que prevé el artículo 43 en su fracción II, del Código Fiscal de la Federación, constituye un requisito que debe contener el mandamiento escrito, tal y como lo menciona la jurisprudencia, siguiente:

"VISITADORES.- REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.-

Conforme al artículo 43 fracción II, del Código Fiscal de la Federación, es requisito para que una persona pueda actuar como visitador, ser nombrado en la orden de visita. Por tanto, no afecta la legalidad del procedimiento que los visitadores que actúan estén adscritos a unidad administrativa diversa de la que proviene la orden de visita, más aún si forman parte del mismo organismo, pues el precepto en cita no establece límite en cuanto a la adscripción de los visitadores.⁹

2.5 FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

La fundamentación y motivación, constituyen dos requisitos fundamentales, además de que son parte de las garantías individuales de las que gozamos todos los gobernados, y en caso de que un acto administrativo carezca de estos dos requisitos, dejaría en estado de indefensión al particular, afectando el principio de legalidad.

La fundamentación, consiste en invocar los preceptos legales que permiten emitir en este caso los mandamientos escritos, para que se lleven a cabo las visitas de inspección, que se le encomiendan a la autoridad ejecutora a través de una orden expresa; Mediante la citación de los mismos, debidamente, en los que se prevé las facultades que se le conceden a la autoridad administrativa para la práctica de verificaciones o inspecciones, y la obligación u obligaciones de los particulares, en su carácter de gobernados, de cumplir el objeto u objetos que deben de inspeccionarse en los términos de los citados preceptos legales a que se haga mención en el mismo mandamiento.

El segundo elemento, es la motivación, la cual consiste en mencionar las circunstancias de hecho y de derecho, así como los razonamientos lógicos, que impulsan a la autoridad ejecutora a emitir la

⁹ R.T.F.F. Tercera Época, Año 11, número veintidós, Octubre de 1985, página 54.

orden o mandamiento escrito.

Ambos requisitos, sirven para que el visitado conozca las circunstancias de hechos y de derecho que originaron la visita de inspección, así como los preceptos legales que se le aplican, para no dejarlo en estado de indefensión.

Al respecto se hace mención de la presente tesis jurisprudencia, que a la letra dice:

"ORDEN DE VISITA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ACUERDO CON EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. Según lo disponen los artículos 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación y 16 constitucional, todo acto de autoridad que se notifique a un particular debe encontrarse adecuadamente fundado y motivado, entendiéndose por fundar, citar en el mismo los preceptos legales en que se apoyó la autoridad para su emisión, y por motivar, expresar las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que tomó en consideración en el cuerpo de la propia resolución, siendo imprescindible que exista perfecta adecuación entre los motivos expuestos y los fundamentos utilizados; en consecuencia, para que una orden de visita reúna estas formalidades, elevadas al rango de garantía individual, basta con que en ella se invoquen en el cuerpo mismo los preceptos legales aplicables que sirvieron de apoyo a la actuación de la autoridad y por otro lado, que se exprese el objeto o motivo de la misma, requisito que se debe de entender por satisfecho si en la orden se indicó que la revisión abarcaría el último ejercicio fiscal de doce meses por el que, para efectos de impuesto sobre la renta, se haya presentado o se debió presentar declaración, así como el tiempo transcurrido entre la fecha de terminación de dicho ejercicio y la fecha de notificación de la orden, o bien que en caso de no ser contribuyente del impuesto sobre la renta o de que no haya tenido obligación de presentar declaración anual, la revisión comprenderá todos los impuestos y derechos federales del año calendario inmediato anterior a la notificación de la misma; por lo tanto, no existe

dispositivo legal alguno que obligue a la autoridad a precisar ampliamente el motivo de la revisión, ya que los señalamientos anteriores se debe concluir que satisface el requisito de fundamentación y motivación."¹⁰

2.6.- AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad competente, es el órgano administrativo que la ley faculta para llevar a cabo este tipo de actos. Tratándose del mandamiento escrito, la única autoridad que interviene es la ordenadora, en la expedición del mandamiento escrito.

Competencia, es la facultad que una autoridad tiene para poder actuar, de acuerdo a lo que el orden jurídico le atribuye. Ya que toda autoridad, esta facultada a lo que única y exclusivamente le concede la Ley, sin poder ir más allá de lo que no le es permitido.

Sin embargo, hay dos excepciones, en la competencia, que son:

- 1.- Avocación, y
- 2.- Delegación.

La Avocación, se da cuando el órgano superior asume la facultad o función que le corresponde al órgano inferior o a su subordinado. La segunda, delegación, se da cuando un órgano concede a otro la transferencia de su función, es decir, la delega.

En conclusión, la competencia es el actuar de acuerdo al conjunto de facultades legalmente reconocidas a un órgano de autoridad, para que pueda emitir o ejecutar determinados actos en el ejercicio de sus funciones.

La competencia, se clasifica por:

- a). CUANTÍA.- Con base al monto pecuniario del litigio, el valor económico de los negocios judiciales o administrativos.
- b). GRADO.- Se da en razón del orden jerárquico o instancia a la que corresponde.

¹⁰ R.T.F.F. Tercera Época, Año III, número 36, Diciembre de 1990, Página 12.

- e). **TERRITORIO.-** Se da con base a la distribución territorial, sea federal o local.
- d). **MATERIA.-** De acuerdo a la naturaleza de las cuestiones jurídicas, puede ser civil, penal, laboral, mercantil, fiscal, administrativa, agraria, etcétera.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, en su capítulo Décimo Primero, de las Visitas de Inspección, no contempla dicho requisito. Sin embargo, de acuerdo al artículo 3o., fracción Ia., del mismo ordenamiento, se subsana esta omisión al señalar como requisito y elementos del acto administrativo, que sea expedido por órgano competente. Además el artículo 16 Constitucional, en su párrafo VIII, señala que el mandamiento escrito debe ser expedido por autoridad competente.

Por otro lado, tratándose del mandamiento escrito, la autoridad que lo emite es de carácter ordenadora para que de cumplimiento a la orden una autoridad ejecutora.

El mandamiento escrito, también debe expresar el nombre del visitado o visitadores, a quienes se les encomienda el cumplimiento de la orden quienes son los únicos que podrán llevarla a cabo.

2.7.- FECHA EN QUE FUE EXPEDIDA

Anteriormente, hasta antes del primero de junio de 1995, fecha en que entrará en vigor la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, no existía ordenamiento legal en materia administrativa, que especificara concretamente un término para que se diera cumplimiento al mandamiento escrito. El artículo 32 de la Ley Federal en referencia, a la letra dice:

"artículo 32.- Para los efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, **visitas** e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de

trámites, aquéllos no excederán de diez días. . .¹¹

A excepción de la Ley anteriormente mencionada, en todas las leyes administrativas que regulan las actividades y facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hay una omisión consistente en que no mencionan dentro de que término debe de cumplirse el mandamiento escrito.

3.- ACTA CIRCUNSTANCIADA.

3.1.- CONCEPTO

En el Derecho Romano, acta era la "gaceta oficial", la palabra acta proviene del sustantivo, latín que significa escrito.

Actualmente hay diversos tipos de actas como la judicial, la cual se define en el diccionario jurídico mexicano, como:

"La relación escrita de uno o más actos realizados en un procedimiento judicial autorizado por funcionario facultado para certificar o dar fe, generalmente, el secretario o el Notario, que haga sus veces por designación del promovente en los asuntos de jurisdicción voluntaria, o por las partes en los de carácter contencioso o bien por testigos de asistencia en asuntos de la competencia de los Jueces de Paz"¹²

Por otra parte, el acta notarial se encuentra definida en el artículo 82 de la Ley del Notariado, para el Distrito Federal, mismo que a la letra dice:

"Acta notarial es el instrumento original en el que el notario hace constar bajo su fe uno o varios hechos presenciados por él, y que éste asienta

¹¹ Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Promulgada el 29 de Julio de 1994, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1994.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Edición 1991, México D.F. Página 67, Tomo 1º.

en un libro del protocolo a su cargo a solicitud de parte interesada y que autoriza mediante su firma y sello:"¹³

En materia administrativa, es la descripción expresa sobre hechos determinados que se suscitaron al dar cumplimiento a una orden. Pero ¿Quién se encarga de elaborar dicha acta? No hay que olvidar que la visita de inspección debe de realizarse por los visitadores que se encuentren explícitamente facultados en el mandamiento, como autoridad ejecutora, por lo tanto, con base a que los inspectores o visitadores, son los que cumplen con la orden y como consecuencia les constan los hechos, omisiones y circunstancias, y tienen la obligación de levantar el acta circunstanciada, para rendir cuentas con su superior jerárquico sobre el objeto u objetos que se inspeccionaron, a lo que únicamente debe de limitarse la visita, consistente en los resultados de dicho objeto u objetos, encaminado a manifestar si se da la observancia y cumplimiento de los ordenamientos legales que se le invocan en la orden.

El acta debe realizarse en presencia de dos testigos, cuyo derecho para designarlos corresponde al ocupante del lugar visitado, pero para el caso de que se nieguen o se encuentre ausente éste último, el derecho pasa a la autoridad ejecutora.

Por otra parte, una característica primordial del acta, es la circunstanciación, es decir, debe describirse en forma pormenorizada o detallada los hechos y omisiones que se suscitaron, durante la realización de la misma.

En conclusión, se puede definir al acta circunstanciada, como la descripción expresa en forma detallada y pormenorizada, realizada por los visitadores en su carácter de autoridad ejecutora, sobre el objeto u objetos

¹³ Ley del Notariado para el Distrito Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, entro en vigor a los treinta días de su publicación.

que se inspeccionaron, así como de los actos, hechos, omisiones y circunstancias, que se suscitaron durante la realización de una visita de inspección, encaminadas a señalar las irregularidades en que ha incurrido el visitado.

3.2.- ELEMENTOS.

Los elementos del acta circunstanciada, consideramos que se deben clasificar de la manera siguiente:

a).- Personales.

a.i.- Visitadores.

a.ii.- Visitado u ocupante.

a.iii.- Testigos.

b).- Reales.

b.i.- Mandamiento escrito.

b.ii.- Objetos u objetos que han de inspeccionarse.

a).- Personales

a.i. **Visitadores.** Son personas físicas, que actúan como autoridades ejecutoras, con facultades, para realizar una visita de inspección a persona determinada, sea física o moral, en domicilio y sobre objeto u objetos bien determinados, en la orden de acuerdo a lo que únicamente se les faculta. Quienes están obligados a identificarse y a notificar al ocupante --- en el domicilio donde deba practicarse la visita ---, el mandamiento en donde se les otorga facultades para llevar a cabo la visita, con el fin de que no haya duda en el ocupante, de que los visitadores son las autoridades ejecutoras, facultadas en la orden de verificación o inspección, situación que también debe hacerse constar en el acta

circunstanciada, detallando el documento con que se identificaron.

a.i.i. **Visitado u ocupante.**- El visitado puede ser una persona física o una persona moral, no es necesario que se entienda con el visitador o su representante legal, directamente, para cumplir con dicha orden, es suficiente que este cualquier persona en el domicilio, con capacidad de ejercicio para poder cumplirla, ya que en este tipo de actos administrativos, se requiere un elemento indispensable que es la sorpresa para que haya veracidad sobre el objeto u objetos que deben de inspeccionarse.

a.i.i.i. **Testigos.**- Los testigos, son personas que se encuentran presentes al momento de llevarse a cabo la visita de inspección, designados por el visitado para el caso de que se encuentre, por que si esta ausente o se niega a designarlos, ese derecho pasa a favor del inspector o inspectores. Además, cabe aclarar que los visitadores no pueden fungir como testigos, deben ser personas ajenas a ellos.

Haciendo mención en el acta circunstanciada, del nombre completo y domicilio de los testigos, así como una descripción de una identificación, con la que acredita su identidad, para que puedan ser localizados, en caso de ser necesario.

b). **Reales:**

b.i. **Mandamiento escrito** - Sin este elemento, no se puede llevar a cabo la visita de inspección, mismo que debe cumplir con todos y cada uno de sus requisitos, para que sea un acto administrativo perfecto, y no vaya en agravio de las prerrogativas del gobernado, en su carácter de visitado.

b.i.i. **Objeto u objetos.**- Este elemento es indispensable, ya que sin el no se podría llevar a cabo la visita. El cual consiste en el contenido material sobre lo que debe versar la misma. Verbigracia. A Juan Pérez y a José López, les otorgan una orden para verificar el peso de los tanques de gas que se encuentren en el carro bajo el número económico 20, con la razón social de "GAS FABULOSO, S.A. DE C.V.", pero al momento de llegar al domicilio donde debe realizarse la visita no se encuentra el carro descrito, la inspección no puede llevarse a cabo por no tener el objeto que debe inspeccionarse, a lo que únicamente deben limitarse los visitadores.

3.3.- FORMALIDADES.

Las formalidades son los requisitos y elementos indispensables que debe contener el acta circunstanciada, mismos que se encuentran contemplados fundamentalmente en el artículo 14 y 16 de nuestra Carta Magna, y los cuales independientemente de que deben realizarse en forma expresa y pormenorizada debe contener, lo siguiente:

1. Día, hora, mes y año en que se llevo a cabo la visita de inspección,
2. Que se haga constar el mandamiento escrito respectivo, detallando el mismo, que se haga mención que fue notificado y que se le hizo entrega de copia de dicho mandamiento al ocupante o visitado del lugar en el que se realiza la visita.
3. Mencionar que el domicilio en donde se actúa corresponde al señalado en la orden.
4. Constar que los visitadores se encuentran autorizados y que se identificaron así como una descripción pormenorizada del documento bajo el cual lo hace , en el que debe constar el cargo que desempeñan.

5. Constar que el mandamiento, fue notificado y entregado en copia al visitador, representante legal o al ocupante, persona con quien se practique la diligencia.
 6. Que el acta circunstanciada, exprese las condiciones, circunstancias, resultados demás datos que estén encaminados a manifestar si el visitado no ha cumplido con los objetos u objeto que se inspeccionaron de acuerdo a lo autorizado en la orden de visita.
 7. Las manifestaciones, en caso de que lo desee hacer, la persona con quien se entienda la diligencia, así como el nombre y domicilio de la misma.
 8. Para el caso de que se anexasen documentos, debe hacerse mención de los mismos, con los datos necesarios para identificarlos.
 9. La designación de dos testigos, derecho que corresponde al visitado, en caso de ausencia o negativa, ese derecho pasa al inspector, así como la forma en que fueron designados, incluyendo el nombre, domicilio y la constancia de que se le hizo saber ese derecho al visitado.
 10. La manifestación de que el visitador dejó copia del acta circunstanciada al visitado u ocupante, con efectos de notificación para que al visitador no se le deje en estado de indefensión.
 11. Firma y nombre de las personas que intervinieron en la visita, para el caso de que alguna de ellas, se niegue a firmar se deberá hacer constar, en la misma.
 12. Fecha y hora en que término de llevarse a cabo la visita.
- Las formalidades anteriormente señaladas son indispensables, para la validez del acta circunstanciada, para no dejar en estado de indefensión al visitado, por constituir garantías constitucionales y ser elementos de fondo.

Lo anterior tomando en consideración que la regulación del Procedimiento Administrativo, se encuentra parcialmente dispersa en diversos

ordenamientos legales, ya que se puede encontrar en la Constitución Federal, en el Código de Procedimientos Administrativos, principalmente, así como también en jurisprudencia, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en los Principios Generales del Derecho, etcétera.

Desde el punto de vista legislativo, el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, menciona los elementos que debe contener un acta circunstanciada y que a la letra dice:

"ARTICULO 67.- En las actas se hará constar:

- I. Nombre, denominación o razón social del visitado,
- II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia,
- III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII. Datos relativos a la actuación;
- VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y
- IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiera 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 relativa."¹⁴

Haciendo un análisis del precepto anteriormente mencionado, se puede observar que se carecen de muchas formalidades, como son:

1. La mención de que el acta debe ser circunstanciada, ya que hace referencia a las actas, pero no indica que deban ser circunstanciadas.
2. Se debe hacer constar:

¹⁴ Ley Federal de Procedimientos Administrativos. Op Cit.

- a). La existencia del mandamiento escrito, describiéndolo detalladamente.
 - b). Que se le notifico al ocupante o visitado para el caso de que este último se encuentre al momento de hacer la diligencia.
 - c). Que los inspectores se identificaron con el ocupante del lugar visitado.
 - d). Descripción pormenorizada del documento con el que se identificaron.
 - e). Que se le deja una copia de acta circunstanciada al carbón o simple, según sea el caso al ocupante, visible con la finalidad de no dejarlo en estado de indefensión (al finalizar la misma) y no sólo hacerlo constar sino también realizarlo físicamente.
3. Lo observado en el objeto u objetos que se inspeccionaron, motivo de la visita, encaminado a manifestar si se ha cumplido o no con los preceptos legales con los que se encuentra fundada la orden, ya que de acuerdo a la fracción VII, del precepto en referencia, nada más hace referencia a los datos, siendo esto insuficiente para demostrar que se ha incurrido en incumplimiento o no cumplido, con el objeto de la visita. por parte del visitado Verbigracia. No es lo mismo , decir el tanque número 23, color blanco, Marca Tatsa, con número de serie 87569ats45, no se encontró en las condiciones físicas que el tanque aludido no se encuentra en las condiciones físicas para ser ocupado, ya que se observa que cuenta con diversas fugas y no cubre las obligaciones que se requiere en este tipo de instalaciones.

3.4.- OBSERVACIONES.

Para explicar mejor las observaciones, es indispensable, hacer referencia al artículo 14, segundo párrafo de nuestra Ley Suprema, misma que a la letra:

Artículo 14.- A ninguna . .

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...

Las formalidades esenciales, tienen una gran transcendencia, en las actuaciones de cualquier autoridad. Por que con base al precepto constitucional de referencia, puede el particular defenderse al no cumplirse con sólo una de las formalidades esenciales, originando, tratándose de las visitas de inspección; que no se le imponga una sanción, al visitado a pesar de haber incurrido en incumplimiento a determinada obligación. Razón suficiente, para tener que darle gran importancia a las formalidades esenciales, en toda actuación, de autoridad, para que se produzcan las consecuencias legales, consistentes en un castigo que son "infracciones", para el caso de que la conducta observada por el visitado o gobernado sea ilícita, es decir, se alinie a lo dispuesto en los ordenamientos legales y aplicables.

Tanto el mandamiento escrito expedido por la autoridad ordenadora competente como, el acta circunstanciada, que sea levantada por los inspectores en su carácter de ejecutores de la orden de visita, constituye una documental fundamental, por que de ello depende que para el caso de que el visitado o gobernado infrinja los ordenamientos legales, sobre el objeto u objetos motivo de la inspección se le aplique una pena, conocida como infracción.

Otra de las observaciones que debe hacerse es el carácter con el que los inspectores, levantan el acta circunstanciada en las visitas, ya que generalmente se dan dos criterios, uno es el que los visitadores, tienen el carácter de actuarios y por lo tanto cuentan con fe pública y el otro que los inspectores carecen de ella.

Sin embargo, si bien es cierto que lo observado por los visitadores en el objeto u objetos motivo de la inspección son consideraciones por algunos juristas como simples apreciaciones también lo es que actúan como ejecutores por estar facultados como autoridad encargada de dar cumplimiento

a una orden expresa, y por lo tanto cuentan con fe pública en sus actuaciones, teniendo la función de ejecutor, para cumplir ordenes, de su superior.

Pero, a pesar de contar con poder para actuar deben de hacerlo por medio de una orden o mandamiento escrito, limitando su actuación, a lo establecido por dicha orden, tal y como lo establece la misma, y por lo tanto el acta circunstanciada también debe referirse a las observaciones que se aprecien en el objeto u objetos, encaminados a expresar las irregularidades o ilegalidades que se observen en la misma, así lo prevé el artículo 16 de nuestra carta magna, y por lo tanto, constituye una garantía individual.

En la práctica, si los inspectores no observan violación a las disposiciones administrativas sobre el objeto u objetos que deben inspeccionarse por parte de los particulares, no se elabora el acta circunstanciada, ya que esta no produciría efecto alguno, por no haber infracción que deba aplicarse al visitado, por cumplir con sus obligaciones administrativas.

3.5.- VALOR PROBATORIO.

Para determinar el valor probatorio del acta de inspección se debe tener en cuenta que hay dos tipos de documentos, públicos y privados.

Los primeros, son aquéllos, que se realizan entre particulares, sin intervención de funcionario público, que tenga fe pública, en el ejercicio de sus funciones.

Los documentos públicos, se encuentran revestidos de características particulares. De acuerdo a lo que señala el artículo 29 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en vigor en su primer párrafo.

Son documentos públicos aquéllos cuya formación está encaminada por la Ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones

Por las características que reúnen los documentos públicos, el acta circunstanciada, pertenece a este tipo de documentos ya que es realizado por

los visitadores o inspectores en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, para que el acta circunstanciada pueda con seguridad producir, sus efectos, debe contar con todas las formalidades que requiere este tipo de funciones y no haya medio de impugnación que resulte procedente para combatirla y dejarla sin efecto legal alguno conjuntamente con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Constitución Federal, para contener su valor probatorio que le corresponda. Esto se encuentra reforzado con la jurisprudencia siguiente:

"ACTAS DE INSPECCIÓN. PARA SU VALIDEZ REQUIEREN ESTAR DEBIDAMENTE CIRCUNSTANCIADAS.- Conforme con lo que establece la última parte del primer párrafo del artículo 16 Constitucional, para su validez, las actas de inspección deben cumplir con el requisito de circunstanciación, que se traduce en hacer constar con toda claridad los hechos y omisiones observados durante la revisión, ya que éste es el fin principal de dichas actas, en virtud de que con base en ellas la autoridad emitirá, en su caso, la resolución que corresponda."¹⁵

De acuerdo a lo anterior, haciendo un análisis de la Ley Sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor, no existe precepto alguno en dichos ordenamientos, que contenga el valor que se le debe dar al acta circunstanciada. Por lo que con aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 202, el acta circunstanciada tiene valor probatorio pleno, mismo que a la letra dice:

Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan, pero sin ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solamente prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

En la práctica, los inspectores al momento de levantar el acta de inspección, para el caso de encontrar alguna ilicitud o ilegalidad, al señalar sus

¹⁵ R.F.T. Año IX, número 95, Noviembre 1987, página 498.

apreciaciones sobre el objeto u objetos que se inspeccionaron, los enfocan a las irregularidades que se observaron, para que la autoridad administrativa que emitió la orden de visita, pueda determinar la infracción por el incumplimiento a algún ordenamiento administrativo.

En conclusión, las actas circunstanciadas son documentos públicos, que hacen prueba plena en cuanto a las apreciaciones hechas y asentadas por la autoridad que dio cumplimiento a la orden de visita; pero no contiene el mismo alcance probatorio los hechos que manifieste el ocupante del lugar visitado, que se hacen constar en el acta circunstanciada; Aclarando que la misma cuenta con valor probatorio pleno siempre y cuando se hayan cumplido todas y cada una de las formalidades exigidas por la ley, desde el mandamiento escrito hasta el acta de inspección, por constituir garantías constitucionales.

4.- OFICIO IMPOSITIVO.

4.1.- CONCEPTO.

El oficio es un medio de comunicación que utilizan generalmente todas las autoridades, ya sean administrativas, judiciales o legislativas, para solicitar a otra la ejecución o cumplimiento de alguna resolución determinada, requerir datos o informes o cualquier acto de autoridad que no contravenga las disposiciones legales, esto es, que sea conforme a derecho.

Una vez que previa existencia, por el cumplimiento al mandamiento escrito, de una acta circunstanciada en la que conste el incumplimiento de las disposiciones legales en materia administrativa, por parte del gobernado el mismo órgano que ordeno el cumplimiento de dicha orden de visita, emite un oficio impositivo a la autoridad administrativa competente, con carácter de mandamiento, requiriéndole se le aplique una saneión al visitado, por el incumplimiento a disposiciones administrativas, misma que es fijada por la autoridad ordenadora, quién emitió el oficio impositivo, y que debe de ser

notificado a la persona física o moral, a quién se le imponga la sanción, acreedor de la sanción que se indica en el oficio, para que se le haga efectiva la misma.

4.2.- FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, ya que estos dos requisitos constituyen elementos de fondo, por implicar una Garantía Constitucional, consagrada en el principio de legalidad, en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema.

La motivación, es la exposición de circunstancias y elementos que dan origen a la imposición de sanciones y la fundamentación, consistente en mencionar los preceptos legales exactamente aplicables al caso concreto, como cualquier acto administrativo.

Lo anteriormente manifestado lo reforzamos con la jurisprudencia siguiente:

"MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN.- DEBEN EXPRESARSE EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE AUTORIDAD.- En el texto mismo del acto autoritario de molestia deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que motivar un acto externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló al establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que fundar es señalar los preceptos legales en que se apoya el acto debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia 109 una resolución administrativa puede fundarse y motivarse en documentos anexo a ella, si esos documentos son del conocimiento del contribuyente."¹⁶

¹⁶ R.T.F.F. Año VIII, número 88, Abril 1987, página 804.

4.3.- SANCIÓN.

La sanción es la pena que se le impone a un infractor, la autoridad administrativa por no cumplir con las normas jurídicas, es decir, es la imposición de un castigo debido a la conducta ilícita, de carácter antijurídico, dando como consecuencia la necesidad de efectuar un daño por acto imputable al actor.

Haciendo una comparación con la doctrina española; el Jurista Adolfo Carretero Pérez, define a la sanción administrativa, como: "Son penas en sentido técnico, impuestas por la Administración, utilizando sus prerrogativas y, por ello, por medio de actos administrativos ejecutivos, de modo que la realización de las sanciones es normal en todos los actos administrativos"¹⁷

Esta atribución, de imponer sanciones por incumplimiento a las disposiciones legales, se encuentra contemplada en el artículo 21 de nuestra Constitución Federal, y que a la letra dice:

La imposición de las normas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del

¹⁷ Adolfo Carretero Pérez, Derecho Administrativo Sancionador, Edición 1992, Madrid, página 152.

equivalente de un día de su ingreso.

Desde el punto de vista estrictamente formal, es una facultad judicial, materialmente es una atribución que nuestra Ley Suprema le concede a la autoridad administrativa, en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, la sanción, en ocasiones se utiliza como sinónimo de infracción. Siendo, su significado totalmente distinto, porque la primera, se conceptualiza como la pena que se le impone al particular que incurrió en la infracción de determinado dispositivo administrativo, y la infracción, es la inobservancia o incumplimiento de una Ley, ya sea una acción u omisión voluntaria y antijurídica, que se encuentra sancionada por determinado ordenamiento administrativo.

4.4.- Tipo de Sanciones

La Ley Federal de Procedimientos Administrativos, la Ley Federal de Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor, indican como sanciones administrativas, las siguientes:

1. Amonestación;
2. Multas;
3. Clausura temporal o definitiva, parcial o permanente; y
4. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Desde el punto de vista doctrinal, las multas se pueden clasificar, en:

1. Sanciones morales:
 - a).- Amonestaciones.
2. Restrictivas de libertad:
 - a).- Arresto.
3. Restrictivas de derecho.
 - a).- Clausura.
 - b).- Suspensión de permisos, concesiones y autorizaciones.
4. Sanciones pecuniarias.
 - a).- Multas.

a).- BASE.

Para la aplicación de una sanción, deben tomarse en cuenta diversos factores, que son:

- 1.- La condición económica del infractor;
- 2.- El carácter intencional del infractor;
- 3.- La reincidencia, para el caso de que se dé;
- 4.- La gravedad de la infracción; y,
- 5.- El perjuicio que se haya causado

El primero de los casos, constituye una garantía individual, consagrada en el artículo 22, en su segundo y tercer párrafo, de la Ley Fundamental, esto se debe principalmente al principio de justicia y de equidad, ya que nadie está obligado a lo imposible, y si la situación económica, imposibilita al infractor tratándose de jornaleros, obrero o trabajador, a dar cumplimiento de la sanción que se le impone no se pueden tener las mismas consideraciones, que con una persona que infrinja las disposiciones administrativas, con recursos económicos por lo tanto aquél que tenga suficientes recursos se le impondrá una multa mayor, a tal grado que el imponerle una multa le afecte, ya que lo que se pretende con la sanción, es un castigo.

El segundo de los casos, es decir, de acuerdo al carácter intencional del infractor, también debe influir el monto de la multa, por que hay ocasiones que se incumple intencionalmente, es decir, interviene la voluntad y la conciencia que la acción u omisión, que dio origen a la multa, constitutiva de un castigo, consistente en una sanción.

Por lo que se refiere a la reincidencia, es la más sancionada, por las disposiciones administrativas, en cuanto a la aplicación de las multas concretamente, considerándose como reincidencia, el volver a infringir en incumplimiento dos veces, es decir, faltar por segunda ocasión a la inobservancia de un mismo precepto legal. En caso de que el infractor reincida, se le duplica la imposición de dicha multa.

La gravedad, se refiere al grado de afectación por la conducta antijurídica, en perjuicio del interés público y bien social, base para imponer infracciones, ya que el incumplimiento de determinada obligación impuesta por una norma, pueden traer consecuencias fatales y otras no. Verbigracia, el hecho de que no se cumplan con las disposiciones de seguridad para la transportación de determinado producto químico, que pueda ocasionar un desequilibrio ecológico, y, otro en donde omitió cubrir el pago del uso de suelo a un comerciante. En estos dos ejemplos, no se puede incurrir en la misma gravedad, y por lo tanto debe imponerse una multa mayor al primero que al segundo, de los infractores.

Por último, este tipo de infracciones se da en los casos de que la conducta observada por el infractor, causa algún perjuicio al consumidor o a la sociedad, un caso muy típico, lo es el aumento de precios de los productos básicos (leche, tortillas, huevo, pan, etcétera), sin previa autorización, lo que origina un perjuicio en el consumidor.

b).- Facultad discrecional.

La Autoridad Administrativa, como todos los órganos cuenta con diversas atribuciones, como son, las facultades discrecionales. Se llaman así a las que quedan al arbitrio de la autoridad, teniendo como punto de partida una base legal, es decir, dentro de un ámbito limitativo. La imposición de multas constituye una atribución, que se encuentra supeditada a lo establecido por el artículo 16 Constitucional y al control judicial, para el caso de que la sanción sea arbitraria y no observe las disposiciones legales.

Es por eso que al momento de pretender imponer una sanción, se debe tomar en cuenta, ciertos factores, dándose un mínimo y un máximo. Si una multa excede del mínimo debe estar fundada y motivada, tomando en consideración los elementos señalados en el punto anterior, para fijarla, tal y como lo prevé la siguiente, jurisprudencia:

"MULTAS, CUANTIFICACION DE LAS. Precisando criterios anteriores, este Tribunal considera que para la cuantificación de las multas fiscales, cuando la ley señala un mínimo y un máximo, la autoridad debe razonar su arbitrio y tomar en consideración los siguientes elementos básicos: a).- el monto del perjuicio sufrido por el fisco con la infracción (elemento que a veces ya esta considerado en la norma, cuando los límites de la multa se fijan en función del impuesto omitido); la negligencia o mala fe del causante, o la espontaneidad de su conducta para acatar la Ley, aunque extemporáneamente; c) si se trata de una infracción aislada, o de una infracción insistentemente repetida por dicho causante, y d) la capacidad económica del infractor. pues la multa debe ser proporcional al daño que la infracción causa, y para fijarla se debe considerar la malicia y la reiteración del causante, así como sancionar con distinta medida a quienes tienen diferente capacidad, para no lastimar más a quien tiene menos por una causa semejante. el único monto que las autoridades pueden imponer sin razonar su arbitrio, demostrada la infracción, es el mínimo, pues ello implica que se ha aceptado un máximo de circunstancias atenuantes. Pero para imponer un monto superior al mínimo, sin que su determinación resulte arbitraria y caprichosa, las autoridades están obligadas a razonar el uso de sus facultades legales al respecto, para no violar el principio constitucional de fundamentación y motivación (artículo 16), y dar a los afectados plena oportunidad de defensa, respecto a los datos y elementos que sirvieron para individualizar la sanción."¹⁸

¹⁸ T.C.C. Época VIIa., Volumen 87, Página 60

CAPITULO IV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

1). RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.1). CONCEPTO

El recurso administrativo es un medio de defensa al alcance de los particulares y como cualquier acto de la autoridad ejecutiva, se refleja mediante una manifestación externa y unilateral de la voluntad de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus funciones, para crear, modificar, extinguir, transferir, deducir, reconocer y declarar derechos y obligaciones frente a terceros, a quienes les produce consecuencias de derecho.

Todo acto administrativo reviste ciertas características, que son necesario mencionarlas, en el presente tema para que en la práctica como litigantes tengamos más probabilidades de existir en las resoluciones de los recursos administrativos, y que son:

- 1.- Presunción de legalidad, y
- 2.- Ejecutoriedad.

La primera consiste en que hay la presunción legal, de que el acto administrativo, surgió conforme a derecho, en caso de que no sea así

corresponde al perjudicado, probar lo contrario, esto es , la carga de la prueba, es de este último.

Al respecto, Gonzálo Armienta Hernández, manifiesta que "La presunción de validez del acto administrativo, además de ser una prerrogativa para la autoridad, constituye una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, en virtud de que sólo podrá ser anulado mediante la impugnación del agraviado."¹⁹

La segunda característica del acto administrativo, consiste en que la autoridad competente, puede ejecutar el mismo, sin necesidad de una autorización judicial. Consideramos que no se da plenamente, ya que existen medios de impugnación con que combatir los efectos que pueda producir dicho acto, como lo es el recurso de revisión, en el que el recurrente se puede oponer al procedimiento administrativo de ejecución y así como también el juicio de nulidad.

El recurso administrativo, es un medio de defensa a favor de los particulares en el ejercicio de sus derechos, para inconformarse de las resoluciones o actos emitidos por la autoridad ejecutiva, en el cumplimiento de sus funciones, y que se interpone ante la autoridad que emitió el acto impugnado, para que sea resuelto por su superior jerárquico. Y así la autoridad ejecutiva puede darse cuenta de la inobservancia de formalidades o requisitos indispensables, subsanando los errores en los que pudiera incurrir, en otras visitas de inspección, para controlar la legalidad de este tipo de actos administrativos. Que concluye con una resolución definitiva, que puede ser impugnada mediante el Juicio de Nulidad.

Para Emilio Margain, el recurso administrativo es "Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos o resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la

¹⁹ Gonzálo Armienta Hernández, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. México D.F. 1992, página 14.

disposición debida."²⁰

Sin embargo, no sólo es un medio de defensa sino también es una segunda instancia, ya que previo al mismo se da un procedimiento administrativo consistente en la visita de inspección, que se concluye con una resolución o decisión de la autoridad ejecutiva, consistente tratándose de las visitas de inspección en la imposición de una sanción. Posteriormente, se puede recurrir al recurso administrativo, por considerar que se causan agravios por la realización de determinada resolución, por parte de la autoridad ejecutiva, constituyendo así una segunda instancia.

1.2).- TIPOS DE RECURSOS.

Hasta antes de que entrara en vigor la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, el recurso administrativo no contaba con una regulación legislativa uniforme, desde el punto de vista formal, encontrándose dispersa la misma en distintos ordenamientos legales en materia administrativa, dándose diversos tipos de recursos administrativas a nivel Federal, como son:

- 1.- Recurso de reconsideración;
- 2.- Recurso de revocación;
- 3.- Recurso de revisión.

Actualmente de acuerdo a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos sólo se regula un tipo de recurso en materia administrativa, y que se le denomina **recurso de revisión**. Quedando derogadas todas aquellas disposiciones que contravengan lo regulado en dicho ordenamiento administrativo, en este medio de impugnación es decir, el recurso administrativo.

En conclusión, en materia administrativa, sólo se da un tipo de recurso que es el de "revisión", previsto y regulado por la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, que entró en vigor a partir del primero de junio

²⁰ Emilio Margain M. El Recurso Administrativo en México, México, D.F. Segunda Edición, México D.F. 1992, página 18.

de 1995.

1.3).- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Los elementos del Recurso Administrativo, son todos aquéllos factores que se requieren para que este se dé, y se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a. Que el derecho para recurrir el acto administrativo, se encuentre previsto en una Ley expedida por el Congreso de la Unión, decreto o Reglamento autónomo;
- b. Que exista una resolución administrativa; y
- c. Que en dicha resolución o acto administrativo, se afecte un derecho en perjuicio del recurrente. Es decir, que cuente con legitimación para recurrir el acto impugnado, el que hace valer el recurso.

El primero de los elementos, exige ciertas formalidades y requisitos, ya que nos encontramos regidos por un sistema jurídico de legalidad, por lo que la administración pública se encuentra regulada por normas jurídicas, para ejercer sus funciones, en los que se proveen medios de impugnación como es el recurso administrativo, para el control de legalidad.

Pero para que el recurso administrativo, cuente con una validez jurídica, debe estar regulado en una ley formal y materialmente considerada, esto es que sea expedida por el Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, en reglamentos autónomos, en decretos.

El recurso administrativo no previsto en los ordenamientos mencionados en el párrafo anterior, son improcedentes, ya que si algún reglamento de ejecución, que depende directamente de alguna ley, regula un recurso, éste último no es válido, por que estaría coartando o vulnerando la jerarquía de la Ley de Amparo y de las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Por reconocerle mayor jerarquía al Reglamento de Ejecución.

Independientemente, de que el Poder Legislativo no puede delegar al reglamentario, facultades que constitucionalmente le corresponden a este

organismo, excepcionalmente en casos de Decreto .

En el Código Federal de Procedimientos Administrativos, como ya se señaló, sólo se encuentra regulado un recurso en materia administrativa, que es el de revisión, con carácter de optativo, de acuerdo a lo previsto por el artículo 83 del ordenamiento en referencia.

Actualmente, con esta nueva reforma, ya no existe problema, en cuanto a este primer requisito, ya que además de ser optativo, se encuentra regido por una Ley, expedida por el Congreso de la Unión.

En cuanto al segundo de los elementos, la resolución administrativa, debe reunir ciertas características, que son:

- a.- Que la resolución sea definitiva.
- b.- Que cause un agravio.
- c.- Que sea en forma expresa, excepto en los casos de negativa ficta.
- d.- Que la resolución sea nueva.

El primero, se refiere a que la resolución no pueda ser modificada por la autoridad que la dicto, esto es, que ya no pueda ser revisada de oficio.

El segundo, se refiere a que cause un agravio, es decir, que origine un perjuicio o lesione un interés legítimo (directo o indirecto), al particular directo o a un tercero.

El tercero, es decir, se causa un agravio, cuando el acto impugnado se encuentre materialmente plasmado mediante escrito, sin embargo existe una excepción, cuando la autoridad administrativa incurre en silencio, por más de 90 días, se da la presunción de que la autoridad administrativa contestado negativamente, por lo que en este último caso no se requiere que sea expresa.

La resolución, es nueva cuando no ha sido recurrida, por algún medio de defensa.

Por último, la resolución debe causar un perjuicio en persona determinada y concreta.

1.4). REQUISITOS DE ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Los requisitos de admisión en el recurso administrativo deben tomarse muy en cuenta, ya que la omisión de uno o más de estos, puede ocasionar se obtengan resultados negativos; además de que debe considerarse que con la resolución que se dicte en el recurso se concluye en forma definitiva la vía procedimental administrativa, ya que si bien es cierto que el particular tiene a su alcance otros medios como es el juicio de nulidad, también lo es que son de carácter judicial, desde el punto de vista formal y material.

Ahora bien, los requisitos para la admisión del recurso administrativo son los siguientes:

1. Que conste por escrito.
2. Que sea interpuesto dentro del término de quince días, contados a partir del día siguiente de la notificación del acto impugnado.
3. El nombre del recurrente, del tercero perjudicado si es que lo hay, y domicilio para oír y recibir notificaciones.
4. Que se haga mención del acto que se recurre, así como la fecha en que fué notificado, y la autoridad que realizó el acto que se impugna.
5. Exposición de antecedentes.
6. La expresión de agravios.
7. Las pruebas que se ofrecen en el mismo, encaminadas a demostrar la ilegalidad que se funda en la expresión de agravios.

El primero de los requisitos para la admisión, puede ser hecho a máquina o a mano, ya que la Ley, no especifica la forma expresa que deba utilizarse.

Por lo que se refiere al segundo, antes de que entrará en vigor, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, el término para imponer el recurso

administrativo, era muy variable en algunos casos era de 8, 10, 15 o 45 días. Actualmente, el término para interponer el recurso administrativo es de 15 días, contados a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación (artículo 85 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos).

Además, debe hacerse valer ante la autoridad administrativa, que realizó el acto que es impugnado, para que sea resuelto ante el superior jerárquico.

Las pruebas, que se ofrezcan en el recurso deben ser mencionadas en el mismo, las cuales deben ser idóneas y encaminarse a comprobar los agravios que se pretenden causar. En caso de que se quiera acreditar una situación de derecho, está no esta sujeta a prueba, pero tratándose de cuestiones de hechos si lo están.

Las pruebas que sean ofrecidas en el recurso deben de ser exhibidas por el oferente, de acuerdo a lo que rige la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, en su artículo 50, y que a la letra dice:

ART. 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. . .²¹

Toda vez que hasta la fecha no existe ordenamiento alguno, en el que el gobernado pueda ofrecer prueba confesional a cargo de determinada autoridad. El Código Fiscal de la Federación, también prevee como excepción para ofrecer pruebas en los recursos, unicamente la confesional de las autoridades, mediante la absolución de posiciones.

Situaciones suficientes, para considerar que a pesar de que el Código Federal de Procedimientos Civiles, con aplicación supletoria a la legislación administrativa, regula la prueba confesional a cargo de la autoridad demandada, en materia administrativa no es admitida, excepción esta, que se da en el caso de que el particular pretenda ofrecer la prueba confesional de determinada autoridad ejecutiva, para que absuelva posiciones.

Y la prueba documental, esta debe presentarse conjuntamente con el recurso administrativo, tal y como lo señala el artículo 324 del Código Federal

²¹ Ley Federal de Procedimientos Administrativos. Op Cit.

de Procedimientos Civiles, de lo contrario no debe ser admitida, a excepción de que no obren en su poder y que sean expedidos con fecha posterior a la presentación del recurso, o bien que se haga la manifestación bajo protesta de que no se tenía conocimiento de los mismos.

Por último, la prueba pericial, hasta antes de que entrara en vigor la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, también debía ser presentada al mismo en forma conjunta, de acuerdo al Código Fiscal de la Federación. Pero actualmente, en la nueva legislación no se prevee cuando deba de ser presentado este medio de prueba, sólo hace mención a que deben presentarse aquéllas que tengan una relación inmediata y directa con el acto que se impugna con el recurso, conjuntamente con las documentales.

Sin embargo, consideramos que dada la naturaleza de este tipo de prueba, es decir, por ser colegiada por constituirse generalmente por tres dictámenes el primero del recurrente el segundo el demandado del acto impugnado y por último el emitido por el perito nombrado por el órgano que ha de resolver en definitiva (tercero en discordia), para el caso de que sean discordantes los dos primeros, y debe ofrecerse en el escrito inicial del recurso administrativo, para que de tiempo de preparar el desahogo de la misma.

1.5).- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA .

La improcedencia, se da cuando no se reúne algún requisito exigido por la Ley, para que pueda interponerse y para el caso de que se recurra el mismo no puede ser admitido, por falta de alguno de estos.

Las causas de improcedencia, se encuentran prevista en el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, y que a la letra dice:

"ARTICULO 89.- Se desechará por improcedente el recurso:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado,
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del

promovente,

- III. Contra actos consumados de un modo irreparable,
- IV. Contra actos consentidos expresamente, y
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.²²

Sin embargo, las causales que prevee el artículo que ha quedado descrito, no son todas las que existen, por lo que a continuación mencionaremos las que también consideramos como tales, y que son:

- 1. Por no existir la resolución que se impugna.
- 2. Que la resolución que se impugna, no tenga el carácter de definitiva.
- 3. Que no se acredite la personalidad con que se promueve
- 4. Por no desahogarse el requerimiento con apercibimiento en la forma y términos que se piden.
- 5. Por no interponerse dentro del término de Ley (quince días)

Con base a lo anteriormente señalado considero que debe legislarse una ampliación sobre las causas de improcedencia en el Recurso Administrativo, ya que se dan muchas lagunas en la Ley Federal de Procedimientos Administrativo.

La autoridad administrativa, como todas tiene sus propios criterios, mismos que en ocasiones pudieran ocasionar un perjuicio para el particular, sin ser una resolución administrativa. Cuando el particular considere que ese criterio es ilegal debe de plantearse una consulta al Órgano que lo emitió, y en caso de que sea confirmado, ahora si el particular puede recurrir al recurso administrativo.

La segunda de las causales de improcedencia, que consideramos como tal, aclaramos que en caso de que el particular se encuentre frente a un acto que le causa perjuicio, y es procedente la revisión de oficio, resultaría

²² Ibidem.

improcedente interponer un recurso, por carecer de la característica de definitividad.

En cuanto a la tercer causal de improcedencia considerada por mi parte, podemos decir, de que en caso de que el promovente del recurso, lo interponga en carácter de mandatario o de representante, debe acreditarlo mediante el Poder que le haya sido otorgado, si no le exhibe conjuntamente con el recurso, se le debe requerir para que acredite su personalidad, dentro de determinado tiempo, para el caso de no hacerlo, se le deseche de plano el mismo, por improcedente.

Anteriormente, el término para interponer algún recurso administrativo, era variable, de acuerdo al término estipulado en la Ley Administrativa. Ahora en términos generales, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos señala que es de quince días para poder ejercer ese derecho.

1.6).- CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO.

El sobreseimiento, es una resolución en la que se suspende definitivamente el recurso administrativo, por circunstancias o causas que se suscitan después de que el mismo ha sido admitido, y las cuales dejan sin materia el recurso administrativo

En cuanto a las causales de sobreseimiento, se encuentran señaladas en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, en su artículo 90 y que a la letra dice:

"ARTICULO 90.- Será sobreseido el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso,
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona,
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior,
- IV. Cuando haya cesado los efectos del acto respectivo,
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo."

2).- JUICIO DE NULIDAD

2.1.- DEMANDA

El escrito inicial de demanda, sobre el Juicio de Nulidad, constituye el primer paso para obtener una resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, del acto que se impugna, consistente en resolución definitiva del Recurso Administrativo, emitida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El Jurista Briseño Sierra, manifiesta: " La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendiéndolo como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente *incoo* el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: *a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho; e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y, g) justifica la competencia del Tribunal*"²³

2.2).- REQUISITOS.

Toda demanda debe presentarse por escrito, bajo ciertos requisitos, de acuerdo a lo previsto por el artículo 208, del Código Fiscal de la Federación.

Que son:

- I. Nombre, domicilio fiscal, en su caso el Registro Federal de Contribuyentes domicilio para oír y recibir notificaciones del demandante.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad

²³ Briseño Sierra H. Derecho Procesal Fiscal, 2ª Edición, México D.F. 1975, página 336.

administrativa.

- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que se ofrezcan.
- VI. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Además de los ya mencionados, también se debe hacer mención del Tribunal, ante el que se promueve, tal y como lo prevee el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, con aplicación supletoria.

Por lo que se refiere al primer requisito, es con el fin de que haya seguridad procesal, por que permite identificar y verificar que el demandante cuenta con legitimación activa, para promover el Juicio de Nulidad. Por lo que se refiere al domicilio, permite notificar al demandante las actuaciones procedimentales, que requieran ser personales, tales como:

1. El auto admisorio de demanda.
2. Se le corra traslado de la contestación de la demanda.
3. Citar a los testigos o a un tercero, por conducto del promovente.
4. El requerimiento de cumplir determinada obligación.
5. El auto en el que se manifieste que el juicio será resuelto, por la Sala de conocimiento.
6. La resolución de sobreseimiento.
7. La sentencia definitiva.
8. Otros, que a juicio del magistrado lo requieran.

El segundo requisito se refiere al objeto del Juicio de Nulidad, es decir, la resolución que se impugna, de lo contrario se estaría en imposibilidad de poder resolver el fondo del asunto, ocasionando la improcedencia del mismo.

El tercer requisito, tiene como finalidad el verificar que el demandado, ya sea la autoridad o el particular a quien le beneficia la resolución que se impugna, este legitimado pasivamente, para que pueda comparecer al Juicio a hacer valer sus derechos. Sin embargo, de acuerdo a lo previsto por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, en caso de que el demandado sea alguna autoridad o autoridades, de oficio se le debe correr traslado, para que conteste

la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que surta efectos el emplazamiento.

El cuarto requisito, se refiere a los actos u omisiones que se realizaron y los que dejaron de efectuarse, que debieron de llevarse a cabo, y todos aquéllos que se encuentren relacionados, con el origen de la controversia, esto es, los actos u omisiones materia o causa del Juicio de Nulidad.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, los hechos deben mencionarse en forma clara, precisa y con exactitud.

El quinto requisito, se refiere a las pruebas que ofrezca el demandante, las cuales pueden ser todas aquéllas que se encuentren reconocidas por la Ley, exceptuando de estas la prueba confesional a cargo de la autoridad mediante absolucón de posiciones, tal y como lo prevee el artículo 230 del Código Fiscal. De acuerdo al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Administrativos, estas pueden ser:

1. Confesional,
2. Documentos públicos y privados.
3. Dictámenes periciales,
4. Reconocimiento o inspección judicial,
5. Testigos,
6. Fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquéllos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
7. La Presuncional.

En el caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se debe precisar sobre que hechos debe versar, haciendo mención a los nombres y domicilio de los peritos o de los testigos, respectivamente, y para el caso de que no se haga mención de estos, se tendrá por no ofrecida.

El sexto requisito, se refiere a que deben de expresarse los agravios, entendiéndose como tales a las alteraciones de derecho, que se originen por la resolución que se impugna al demandante, al Indicarlos es necesario hacer

mención concretamente que parte de la resolución se impugna, le causa agravios, así como los preceptos que contienen el derecho que se les infringe, haciendo un razonamiento jurídico, manifestando la forma en que se le lesionaron ya sea directa o indirectamente sus derechos

El último de los requisitos se refiere, a que se haga mención, al tercer interesado, con la finalidad de que para el caso de que exista, esté en posibilidades de que comparezca a Juicio.

Pero también, se requieren de otros requisitos, que se encuentran contemplados en los artículos 197, 198 y 199 del Código Fiscal. Por lo que se refiere al primero de los preceptos legales mencionados, en caso de que la resolución que ha de impugnarse afecte el interés jurídico de dos o más personas, en su demanda de Juicio de Nulidad, deben nombrar representante común y para el caso de que no lo hagan, será nombrado por el magistrado instructor. Sin embargo, el artículo 198 se contravierte con el anterior, independientemente de que vulnera la garantía de libre asociación, consagrada en el artículo 9º de nuestra Ley Suprema, al señalar que por cada escrito de demanda debe haber un sólo demandante, a excepción de que se trate de la impugnación de resolución conexas que afecten el interés jurídico de dos o más personas.

El artículo 199 del ordenamiento legal en referencia, señala que toda promoción debe ir firmada por el promovente y para el caso de que no sepa firmar, deberá estampar su huella y otra persona firmara a su ruego, esto es con la finalidad de que haya seriedad y seguridad en las actuaciones, ya que el firmar es una manera de exteriorizar la voluntad, en caso de que no se cumpla con este precepto se estaría ante la nada jurídica, es decir sin valor alguno.

Por último, tenemos que debe hacerse mención de un capítulo que se le denomina "puntos petitorios", es decir, lo que se solicita.

2.3).- AMPLIACIÓN DE DEMANDA.

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, menciona los casos en que debe hacerse valer la ampliación de demanda y que son:

I.- Cuando el acto que se impugne se trate de una negativa ficta.

En este caso se entiende como negativa ficta, la abstención de la autoridad administrativa de dar una resolución expresa, a una instancia, petición o recurso administrativo, en un plazo de más de cuatro meses, considerándose legalmente como una resolución que fué pronunciada en sentido negativo.

II.- Contra el acto principal del que derive el impugnado, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

Encuadra esta hipótesis, en los casos en que el recurrente, impugna un acto administrativo, que se derive de otro del cual no tenía conocimiento, sino hasta que se le notifica al actor la contestación de la demanda por parte de la autoridad responsable, interpuesta por el recurrente.

III.- En los casos previstos por el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación.

Este último se debe a la supresión del recurso administrativo de nulidad de notificaciones, decretado por las reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día cinco de enero de 1988. El precepto legal en referencia, prevee en términos generales, dos casos para promover la nulidad de notificaciones, la primera en los casos en que ya se tenía conocimiento de la notificación que se impugna la cual deberá hacerse valer, desde el inició de la demanda, sin poder ampliarla, posteriormente, y el segundo cuando el actor no tiene conocimiento del acto que pretende impugnar, por lo que se procederá a solicitarle a la autoridad que se le atribuye el acto impugnado que lleve a cabo la notificación o su ejecución, caso en el cual si procede la ampliación de demanda

2.4).- DOCUMENTOS DE LA DEMANDA.

El artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, menciona cuales con los documentos que se deben exhibir con el escrito inicial de la demanda en el Juicio de Nulidad, y son:

a.- Copia de la demanda para cada una de las partes y copia de los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, en este caso el órgano, que depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, o en su caso para el particular demandado,

b.- El documento que acredite la personalidad con que promueve o el documento donde le fué reconocida por la autoridad demandada,

c.- El documento en el que se contenga el acto impugnado o en su defecto copia de la instancia no resuelta,

d.- La constancia de notificación del acto impugnado o la declaración bajo protesta de decir verdad del demandante, de que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Tratándose de las notificaciones por edictos, debe señalarse la fecha en que fué la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo,

e.- Cuando el demandante, ofrece la prueba pericial, debe anexarse el cuestionario que debe desahogar el perito, firmado debidamente por el promovente, y

f.- Las pruebas documentales que ofrezca.

La exhibición de los documentos que han quedado señalados, es con la finalidad de que el demandante, demuestre la procedencia de su acción y sus pretensiones. Para el caso de dejar de presentar las documentales en el que se acredita la personalidad con que promueve, la constancia del acto impugnado y de la notificación del mismo o la manifestación bajo protesta de decir verdad que no la recibió, no quedaría demostrada la legitimación activa del promovente, ni la existencia del interés jurídico, ni la procedencia del tiempo para demandar la nulidad.

Por lo que se refiere a la prueba pericial, en los casos en que se ofrezca esta debe anexarse cuestionario sobre el cual debe versar dicha probanza, encaminada a acreditar que su pretensión es fundada.

Todas las pruebas deben ir encaminadas a demostrar las acciones tratándose del demandante, ya que sin estas no se obtendría el decreto de la resolución impugnada, a no ser que los agravios se refieran única y exclusivamente a cuestiones de derecho.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, una vez que se tenga por admitida la demanda del Juicio de Nulidad, se deberá emplazar al demandado, para que dentro del término de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento de contestación a la misma.

2.5).- EMPLAZAMIENTO.

El emplazamiento, es un acto procesal por medio del cual se pone en conocimiento al demandado, para que comparezca ante el Tribunal, que ha sido demandado, para que de contestación a la demanda en un término de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de que surte efectos el emplazamiento.

El emplazamiento, constituye la garantía de audiencia y de legalidad, consagrada en el artículo 14 y 16 Constitucional, respectivamente, por que nadie puede ser privado de su vida, libertad, propiedades y posesiones, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, y para que una persona pueda ser condenada a dar cumplimiento a una resolución, debió previamente ser oído y vencido en Juicio.

En caso de que el demandado sea alguna autoridad, se debe emplazar a juicio toda vez que debe darse el principio de igualdad de las partes, como en todos los juicios.

El emplazamiento de la demanda, debe llevarse a cabo mediante notificación personal a más tardar al tercer día, contado a partir del día siguiente

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de que el expediente haya sido turnado al actuario.

En caso de que el domicilio del demandado se encuentre radicado fuera de la circunscripción territorial del Tribunal o la Sala Regional, podrá llevarse a cabo por correo certificado con acuse de recibo, debiendo asentar la razón del envío por correo.

Cuando se encuentra dentro de la circunscripción territorial del Tribunal, el domicilio del demandado, el emplazamiento deberá efectuarse en el domicilio señalado, al interesado o a su representante, si estos últimos no se encuentran deberá dejarsele citatorio, previo cercioramiento de que el domicilio en donde se actúa es el correcto y corresponde al demandado, para que en la hora y día siguiente, espere al actuario para que se le lleve a cabo la notificación personal, y en caso de no esperar al día siguiente se deberá efectuar con cualquier persona que se encuentre en dicho domicilio, a quien se le hará entrega de copias de traslado, que consta del escrito inicial de demanda, los documentos que se anexaron a la misma y el instructivo del auto de admisión de demanda, en caso de que se niege a recibirlos mediante instructivo fijado en la puerta de la casa y asentará la razón, de tal circunstancia, así como de los medios por los que se cercioro del domicilio correcto del demandado. De igual manera se actuará para el caso de no acudir a su llamado.

La notificación, debe ser firmada por el actuario y por el que la recibió, en caso de que está última no supiere o no quisiere, lo hará el actuario haciendo constar dicha situación.

Además, como cualquier actuación debe de llevarse a cabo en días y horas hábiles.

Cuando el demandado haya desaparecido, no tenga un domicilio fijo o se ignore dónde se encuentre, será notificado por medio de edictos, en los que se contendrá una relación sucinta de la demanda, y será publicada por tres veces de siete en siete días, en el Diario Oficial de la Federación, el término empezará a contar a partir del día siguiente al de la última publicación. También se deberá fijar en un lugar visible de la Sala del conocimiento, una copia integra del auto de admisión de la demanda, por todo el tiempo del emplazamiento.

Por lo que se refiere al emplazamiento de las autoridades, este no cuenta con mayor problema, toda vez que de acuerdo a lo previsto por el artículo 254 del Código Fiscal de la Federación, debe hacerse mediante oficio, y en casos de urgencia por vía telegráfica.

El emplazamiento, surte diversos efectos, que son:

1. Prevenir el juicio en favor del tribunal que lo hace, esto significa que una vez que el tribunal que tenga conocimiento es competente, excluye a los demás para que conozcan del mismo.
2. Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal que lo emplazo, siendo competente al tiempo de la citación.
3. Obligar al demandado a contestar ante el tribunal que lo emplazó, salvo siempre el derecho de promover la incompetencia, y,
4. Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial, entendiéndose esta última, como una constancia en que el demandante le ha exigido al demandado el cumplimiento de determinada obligación, con efecto de interrupción de la prescripción, desde el momento en que se presento la demanda.

2.6).- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El demandado al contestar la demanda, cuenta con varias opciones, que pueden ser:

1. Allanamiento, confesión y reconocimiento,
2. Interponer excepciones y defensas,
3. Reconvénir, y/o
4. No contestar la demanda (rebeldía o contumacia)

ALLANAMIENTO.- Consiste en someterse a la pretensión del actor, esto es, en renunciar a su interés propio, a favor de la parte contraria, en forma expresa, dando solución a la controversia mediante el sometimiento, la cual debe realizarse hasta antes de que se cierre la instrucción, de acuerdo a lo previsto por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, además de que debe

hacerse directamente por el titular de los derechos que se reclaman, a no ser que su representante tenga facultades para ello, además también debe reunir las siguientes características:

- a.- Que se trate de derechos renunciables.
- b.- Debe ser en forma expresa.
- c.- No esta sujeta a plazo o condición.
- d.- Una vez que se haya realizado el allanamiento debe dictarse sentencia.

RECONOCIMIENTO.- Es un acto procesal por medio del cual el demandado acepta y admite, los razonamientos jurídicos de la pretensión del actor, es decir, reconoce la pretensión del actor.

CONFESIÓN.- Es un acto procesal por medio del cual el demandado acepta los hechos expuestos por su contrario, más no el derecho que invoca.

INTERPONER EXCEPCIONES.- Implica una defensa, que tiene como finalidad única y exclusivamente dilatar la terminación de la controversia. Toda excepción es una defensa, pero no toda defensa es una excepción. Las excepciones se clasifican en: excepciones dilatorias y excepciones perentorias, las primeras tienen como finalidad dilatar la tramitación del proceso, y son: las excepciones de previo y especial pronunciamiento y simples.

Las de previo y especial pronunciamiento, se caracterizan porque deben ser resueltas antes de que se inicie el fondo de la controversia, esto es suspende el procedimiento principal, y las excepciones simples se resuelven en sentencia definitiva.

Las excepciones de previo y especial pronunciamiento, son:

Incompetencia en razón de territorio.- Son aquellas que se dan cuando la sala regional no tiene facultades para conocer del Juicio de Nulidad, porque la autoridad demandada no se encuentra radicada en la circunscripción territorial de está. Hay dos tipos de incompetencia, por declinatoria e inhibitoria, la primera se hace valer ante el Magistrado de conocimiento, y la segunda se promueve ante el Magistrado que se considera ser el competente para conocer de la controversia.

Acumulación de autos.- Esta excepción tiene dos finalidades, la primera

es por economía procesal y la segunda evitar que se dicten sentencias contrarias. Y consiste en unir en un sólo juicio dos o más asuntos, que se refiere a cuestiones conexas; de acuerdo a lo previsto por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 219, procede la acumulación de autos, en los siguientes casos:

- a. Cuando las partes de los Juicios sean las mismas y se invoquen agravios similares.
- b. Cuando las partes y los agravios, ambos, sean distintos, y el acto impugnado sea el mismo o se impugnen varias partes del mismo acto, e;
- c. Independientemente de que las partes y los agravios sean los mismos o no, se impugnen actos que sean unos antecedentes de los otros.

Este incidente puede trámitarse de oficio o a petición de parte. Por otro lado, una vez que se haya decretado la acumulación de autos, la sala que tenga conocimiento del Juicio más reciente deberá enviarlo a la sala que tenga conocimiento del Juicio más antiguo, es decir, a la que tuvo conocimiento primero, dentro de un término de seis días.

Nulidad de notificaciones.- Esta excepción debe solicitarse dentro de los cinco días siguientes a aquél en que tuvo conocimiento del hecho, ofreciendo en el mismo las pruebas que considere necesarias, el promovente, una vez que se tenga por admitido se le dará conocimiento a las demás partes, para que manifiesten lo que a su derecho corresponda. Posteriormente, el magistrado instructor debe formular el proyecto de la resolución. Para el caso de que esta resulte procedente, se le impondrá una multa al actuario. Además para que este tipo de incidente, prospere debe hacerse mención a violaciones de fondo, es decir, indicar las omisiones que perjudican sus derechos subjetivos.

Interrupción por causa de muerte o disolución.- De acuerdo a lo previsto por el artículo 369 del Código Federal de Procedimientos Civiles, con aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, señala dos casos para la interrupción del Juicio de Nulidad, y que se dan cuando muera o se extinga antes de la audiencia final del negocio, una de las partes y/o muere el

representante procesal de una parte, antes de la audiencia final del negocio.

Para el caso de disolución, tratándose de personas morales, por regla general opera en todos los juicios de nulidad, y por lo que se refiere a las autoridades se señalara otra, para que conozca de los asuntos de la autoridad anterior.

El tiempo que dure la interrupción, a excepción de los casos en que se trate del aseguramiento o las medidas urgentes, cualquier acto es ineficaz, sin necesidad de que se tenga que pedir el decreto de su nulidad.

Recusación por causa de impedimento.- Es un acto procesal por medio del cual una de las partes solicita, que el Magistrado, actuario o perito, se inhíba de seguir conociendo del Juicio, por carecer de imparcialidad, y las causas de impedimento, de acuerdo a lo previsto por el artículo 204, del Código Federal de Procedimientos Civiles, son:

- I. Tener interés personal en el negocio.
- II. Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- III. Haber sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- IV. Tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- V. Haber dictado el acto impugnado o haber intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.
- VI. Figurar como parte en juicio similar, pendiente de resolución.
- VII. Estar en situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave de las mencionadas.

DEFENSAS.- Son los argumentos de acción, omisión y derecho que invoca el demandado, encaminados a destruir la acción que se ha intentado en su contra. Refiriéndose a todos y cada uno de los hechos, si son ciertos, falsos o los reconoce parcialmente, encaminado a demostrar las mismas, conjuntamente con las pruebas, sin olvidar que el que afirma esta obligado a

probar, y el que niega y en su negativa envuelve una afirmación, también esta obliga a probar dicha afirmación. Tratándose del Juicio de Nulidad, debe acreditarse que no existe vicio en el procedimiento, que el funcionario que emitió el acto que se impugna ha sido el competente, en cuanto a la materia, grado, territorio y cuantía, que se cumplieron con todas y cada una de las formalidades y que no se afectaron los derechos del actor, los hechos que originaron la resolución controvertida sí se realizaron, esto es, acreditar que los actos que se impugnan resultan improcedentes, por haberse dado cumplimiento a todos y cada uno de los requisitos, elementos y formalidades legales.

RECONVENCIÓN.- Es un acto procesal por medio del cual el demandado, contrademanda al actor del Juicio de Nulidad, asumiendo las partes las mismas cualidades, es decir, actor y demandado. El objeto de la reconvencción, consiste en que se resuelvan dos litigios en una misma sentencia o resolución, y evitar que se dicten resoluciones distintas.

CONTUMACIA O REBELDIA.- Cuando el demandado a pesar de haber sido notificado debidamente, no contesta la demanda, asume una actitud de rebeldía o contumacia, es decir, se abstiene de dar contestación a la misma, presumiéndose ciertos los hechos que el actor le imputa expresamente, salvo prueba en contrario.

2.7).-SENTENCIA

Hay diversos tipos de resolución, en materia fiscal, que se conocen como: sentencias, resoluciones, decretos. La primera es la que pone fin al Juicio de Nulidad, resolviendo las pretensiones de las partes. Tratándose de los incidentes, en materia fiscal se les denomina resoluciones. Los decretos, son simples determinaciones de trámite y por último los autos, que son los que deciden determinado punto del negocio.

La resolución debe de dictarse después del cierre de instrucción, dentro de los sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca la misma. Tomando en consideración el principio de congruencia, tal y como lo prevee, la

siguiente jurisprudencia:

"CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES EL QUE LO CONTIENE. El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales, y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escrito de demanda y contestación. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera, que es la que se refiere al asunto sometido a la consideración de este tribunal, consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutive. La congruencia externa exige que la sentencia haga eeuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación . . . Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en todas las sentencias el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atento a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación sin omitir nada, ni añadir cuestiones hechas valer por los que controvierten, además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive."²⁴

2.8).-CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO.

El sobreseimiento, es un acto procesal a través del cual se decreta que se tiene por terminado el Juicio de Nulidad, sin concluir el fondo del mismo, por derivarse determinadas causas, y que de acuerdo a lo previsto por el artículo 203 del Código Fiscal son:

²⁴ R.T.F.F. S.A. S.N. Diciembre de 1980, página 115.

- a. Desistimiento del demandante. Entendiéndose como tal a la renuncia de la acción intentada en forma expresa, por falta de interés jurídico en su pretensión.
- b. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia. Las causales de improcedencia, se da cuando la demanda no reúne los requisitos de Ley, y el magistrado la admite aún cuando carezca de dichos requisitos, posteriormente, en tal situación debe declararse improcedente al momento de dictarse sentencia.
- c. Cuando el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- d. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado. Cuando la autoridad demandada revoca el acto que es impugnado. Pero, sólo procede la revocación en aquéllos actos que afectan los intereses de los particulares,.
- e. En los demás casos que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

2.8).- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

La improcedencia, es una causa motivada por no estar ajustada conforme a derecho, de acuerdo a lo previsto por el artículo 202, del Código Fiscal de la Federación, las causas de improcedencia, son:

- a. Que no se encuentren afectados los intereses jurídicos del demandante.
- b. Que el acto que se impugna no corresponda conocer al tribunal, ante el que se promueve.
- c. Que ya se haya dictado sentencia por parte del Tribunal Fiscal, tratándose de identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado.
- d. Cuando se haya dado el consentimiento por parte del demandante, entendiéndose como tal cuando no se haya recurrido.
- e. Que el acto que se impugna se encuentre pendiente de resolución, ya sea ante el propio Tribunal u otro distinto.

- g. Que se encuentre conexo con otro acto que haya sido impugnado, y se encuentre pendiente de resolución.
- h. Que el acto que se pretende impugnar, ya lo haya sido en procedimiento judicial.
- i. Contra actos generales y abstractos.
- j. Cuando no se haga valer agravio alguno.
- k. Cuando no exista el acto que se reclama.
- l.- Los demás casos previsto por la Ley.

"CONCLUSIONES"

PRIMERA.- Debido a una desmesurada ampliación y enorme extensión que han llegado a tener las atribuciones del Estado, tanto directa como indirectamente, realizadas a través de sus organismos, quienes se encuentran regulados por ordenamientos legales administrativos, en la mayoría de los casos estos son confusos, por ser contradictorios unos de otros, imprecisos y con redacción carente de técnica jurídica, por lo que se requiere de una mejor legislación en materia administrativa, para regular la aplicación del derecho subjetivo, esto es, una legislación para el procedimiento del derecho administrativo.

SEGUNDA.- La tarea de fijar las bases y determinar lo más claro posible la actividad administrativa, corresponde al Poder Legislativo, ya que la función del Poder Ejecutivo, implica el acatar y ejecutar los ordenamientos administrativos aplicables, mismos que se encuentran dispersos, carentes de unidad y coherencia, siendo necesario que se regule en forma unificada las formalidades, requisitos y elementos de las visitas de inspección, en forma clara y específica, así como también sus facultades y atribuciones de los organismos administrativos, para obtener como resultado una mejor reorganización de los servicios y mayores rendimientos, lo que equivale a reducir el gasto público y se obtenga una mayor productividad y eficacia, de ahí la necesidad de que se haya promulgado la "LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS".

TERCERA.- La actividad del Poder Ejecutivo, consistente en realizar actos administrativos y operaciones materiales, en el ejercicio de sus funciones, mismas que deben efectuarse dentro de un marco de normas jurídicas constitucionales, en las que debe prevalecer las garantías individuales, principalmente las consagradas en los artículos 14 y 16 de

nuestra Ley Fundamental y que constituyen el eje central del régimen jurídico administrativo, esto implica que el derecho con que cuenta todo gobernado, no puede ser afectado en perjuicio de su persona, domicilio, papeles o posesiones, sin haber sido oído y vencido en juicio, derechos que se encuentran dispersos en diversos ordenamientos legales, cada uno con distinta jerarquía una de otra, lo que ocasiona en algunos casos que no se observan las garantías constitucionales.

CUARTA.- Se requiere de una mejor justicia administrativa, considerándose como tal la Intervención jurisdiccional, que se desarrolla mediante una acción administrativa, por órganos autónomos, con facultades para dar solución a los conflictos que se susciten en esta materia, concretamente en las visitas de inspección, a través de un procedimiento administrativo, que se encuentre plenamente regulado en ordenamiento legal determinado, para que haya una uniformidad procesal y no se den criterios en sentido totalmente contrario, de ahí la necesidad que la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, requiera de ciertas reformas, para que quede aún más específicamente las formalidades que se deben de seguir, claro esta, siempre estando al margen del eje central del régimen jurídico, esto es con el fin de que no se afecten a los administrados sus derechos, al momento de que se lleven a cabo las visitas de Inspección administrativa, entre otros actos realizados por el Poder Ejecutivo.

QUINTA.- No solamente se requiere de una legislación administrativa, sino también de un órgano, que cuente con competencia constitucional, para tramitar y resolver los recursos e impugnaciones, que los particulares formulen en contra de los actos administrativos, como lo son las visitas de inspección.

SEXTA.- Si se da una mejor legislación administrativa para la reorganización de la función del Poder Ejecutivo y el surgimiento de un órgano con competencia constitucional, la actividad administrativa al momento de realizar las visitas de inspección, observarían en la mayoría de los casos, las formalidades, requisitos y elementos que se requiere para la realización de este tipo de actos administrativos, lo que originaría mayores ingresos para el Estado.

SEPTIMA.- Los aspectos negativos que se podrían darse, debido a la desmesurada ampliación y enorme extensión de dar función administrativa, y toda vez que la actividad administrativa, abarca diversas ramas de distinta naturales, como lo es el comercio, la agricultura, el desarrollo social, turismo, la energía eléctrica, podría ocasionar que en algunos casos no se ajustará el procedimiento administrativo, a la naturaleza del caso concreto.

OCTAVA.- Es necesario, que se regule el procedimiento administrativo, clasificándose en dos en procedimientos formales y procedimientos informales, este último, cuando no se ajuste su naturaleza al procedimiento formal, para evitar lagunas e irregularidades en la legislación administrativa.

BIBLIOGRAFIA

RABASA, EMILIO. El artículo 14 y el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1993, Sexta Edición.

BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1982, Decimosexta Edición.

SERRANO MIGALLON, FERNANDO. El particular frente a la Administración, México, 1993, Editorial Porrúa, Segunda Edición.

MARGAIN M., EMILIO. El Recurso Administrativo en México, México, 1992, Editorial Porrúa, Segunda Edición.

GONZALEZ PEREZ, JESUS, Procedimientos Administrativo Federal, Editorial Porrúa, 1995.

ARMIENTA HERNANDEZ, GONZALO, Tratado teórico práctico de los Recursos Administrativos.

SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1985, Decimotercera Edición, Tomo I y II.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1937-1993, Precedentes de las Salas, 1988-1993, México.

CARRETERO PEREZ Y SANCHEZ, ADOLFO, Derecho Administrativo Sancionador, Editores de Derechos Reunidas, Madrid, 1992.

FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1978, Decimaoctava Edición.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1984.

MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo. Primer Curso, Segunda Edición, Editorial Harla, México, Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. del 30 de Diciembre de 1976, (Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976).

Ley General de Sociedades Mercantiles. Promulgada 28 de julio de 1934. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1934.

Seminario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo V, Segunda Parte.

Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Promulgada el 29 de Julio de 1994, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1994.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, D.F. Edición 1991.

Ley del Notariado para el Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, entro en vigor a los treinta días de su publicación.