

336



Universidad Nacional Autónoma
de México

Facultad de Derecho

ANÁLISIS AL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL

290903
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A .

José Eduardo González Aranda



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.

EL TRABAJO RECEPCIONAL QUE SE
PRESENTA FUE ELABORADO AL
AMPARO DEL SEMINARIO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO, ANTE LA ATINADA
DIRECCIÓN DEL PROFESOR
LICENCIADO PEDRO NOGUERÓN
CONSUEGRA Y LA VALIOSA ASESORIA
DEL LICENCIADO EDUARDO GALINDO
BECERRA.

A LA MEMORIA DE MI SEÑORA
MADRE, YOLANDA ARANDA DE
GONZÁLEZ, COMO HOMENAJE
POSTUMO. CON TODO MI CARIÑO Y
RESPECTO.

A MI PADRE, MI GRATITUD. POR
SU IMPACIENTE Y JUSTIFICADA ESPERA.
POR ESE ESFUERZO REALIZADO
DURANTE TODO MI CRECIMIENTO
COMO PERSONA Y ESTUDIANTE.

A MI ESPOSA. MARÍA DE LOS
ANGELES.

A MIS HIJOS MÓNICA Y
OCTAVIO.

CON EL DESEO DE QUE LA
ARMONÍA Y LA REALIZACIÓN
INDIVIDUAL LLEGUEN A SER EL
OBJETIVO DE CADA UNO DE USTEDES.

SALVADOR, ANA GEORGINA,
HUGO A. Y ANA LAURA.

CON EL MÁS PROFUNDO DESEO DE
QUE SE REALICEN LAS EXPECTATIVAS
DE SU NÚCLEO.

LUIS JAVIER, HAGO VOTOS POR
QUE EL DESTINO TE OFREZCA TODAS
LAS EXPECTATIVAS DIGNAS DE UNA
PERSONA ÍNTEGRA.

PARA TODOS AQUELLOS QUE CON
SU CONFIANZA HAN DEPOSITADO, EN
SU MOMENTO LA SOLUCIÓN A SUS
CONFLICTOS.

CON AFECTO Y RESPETO A MI
ASESOR DE TESIS, LICENCIADO
EDUARDO GALINDO BECERRA.
GRACIAS.

ANÁLISIS AL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES.

1. - JERARQUÍA JURÍDICA DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL .	
1. 1. - LA LEY.....	1
1. 2. - EL REGLAMENTO.....	6
1. 3. - EL DECRETO.....	10
1. 4. - LAS CIRCULARES.....	12
1. 5. - LOS ACUERDOS.....	14
1. 6. - DIFERENCIAS ENTRE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS CITADOS.....	15
2. - COMPETENCIA DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	20
3. - VISITAS .	
3.1. - CONCEPTO DE VISITA DE VERIFICACIÓN.....	23
3.2. - CONCEPTO DE VISITA DE INSPECCIÓN.....	25

3. 3. - CONCEPTO DE VISITA DOMICILIARIA.....	28
4. - LA VERIFICACIÓN COMO ACTO DE AUTORIDAD.....	31

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN.

1. - JURISDICCIÓN.....	34
2. - ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	36
3. - AUTORIDAD.....	43
4. - EL VERIFICADOR .	
4.1. - CONCEPTO.....	45
4.2. - UBICACIÓN JERÁRQUICA Y ADMINISTRATIVA.....	48
5. - LA ORDEN DE VISITA DE VERIFICACIÓN.....	49
6. - ACTO ADMINISTRATIVO.....	52
6.1. - REQUISITOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.....	56
6.2. - ELEMENTOS.....	60
7. - REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBE OBSERVAR EL INSPECTOR EN LA VISITA DE VERIFICACIÓN. FORMALIDADES.....	64

8. -	INVESTIGACIÓN DE CAMPO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN.....	70
------	--	----

CAPÍTULO III

EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE ACTAS DE VISITAS DE VERIFICACIÓN.

1. -	PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	74
2. -	LA GARANTIA DE LEGALIDAD Y AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE ACTA.....	78
3. -	PARTES.....	83
4. -	INICIO DEL PROCEDIMIENTO.....	88
5. -	PERÍODO PROBATORIO.....	94
6. -	CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	100

CAPÍTULO IV

LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU EJECUCIÓN.

1. -	RESOLUCIÓN.....	103
2. -	SENTENCIA.....	108

3. -	SANCIÓN.....	111
4. -	RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	115
5. -	RECURSOS EN CONTRA DE LA SANCIÓN.....	117
6. -	LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN.....	127
7. -	PERSPECTIVAS DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	134
	CONCLUSIONES.....	141
	BIBLIOGRAFÍA.....	145

INTRODUCCIÓN

En la época contemporánea en que por suerte nos tocó vivir, se percibe la característica, dentro del ámbito social, de desconfianza entre la gran masa del pueblo para con sus gobernantes, por muchas razones que no vienen al caso comentar, pero que ya es del conocimiento de los representantes del Estado, por lo que desde mi particular punto de vista, éste está trabajando para recuperar la confianza de los gobernados, una muestra de esta actitud es el espíritu del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, mismo que es tema de análisis en el presente trabajo recepcional, en el que se percibe la intención del Legislativo Local de dar confianza y certidumbre a los destinatarios de la norma en lo que, con anterioridad se manejaba por las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, como "inspecciones" y que en su gran mayoría se caracterizaban por tener una fuerte carga de prepotencia, deshonestidad y corrupción, factores que fueron determinantes para otorgarle una fama de descrédito tanto en la persona de los inspectores como en las instituciones.

A efecto de poder comprobar la perspectiva y utilidad del Reglamento de Verificación Administrativa para

el Distrito Federal, es que plantearemos, en un primer capítulo todos aquellos aspectos generales, necesarios para el mejor entendimiento del trabajo a desarrollar, así mismo analizaremos a detalle lo concerniente al procedimiento de visita de verificación y, como consecuencia de éste, la calificación de actas de visitas de verificación, estudiando el procedimiento a seguir y la intervención del afectado, culminando con el estudio de la resolución administrativa y desde luego, la ejecución de la sanción, para estar en aptitud de esgrimir las perspectivas de este ordenamiento legal y criticar aquellas circunstancias contrarias al espíritu de la ley.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.- JERARQUÍA JURÍDICA DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En el presente capítulo nos abocaremos a señalar lo concerniente a los diversos conceptos que de una u otra forma tienen cabida en el régimen normativo de la administración, para poder señalar la jerarquía jurídica de cada uno de éstos y, propiamente del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, así tenemos lo siguiente:

1.1.- LA LEY.

La ley, es definida por el maestro Efraín Moto Salazar en los siguientes términos:

"La norma de Derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos, y que tiene como finalidad el encausamiento de la actividad social hacia

el bien común." ¹

Por su parte, el ilustre tratadista Eduardo García Maynez nos refiere respecto de la ley lo siguiente:

"Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes." ²

El autor Raúl Rodríguez Lobato, define a la ley en los siguientes términos:

"La ley es una regla de Derecho emanada del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas por tiempo indefinido y que sólo puede ser modificada o suprimida por otra ley o por otra regla que tenga eficacia de ley." ³

Por último el maestro Ignacio Galindo Garfias, define a la ley desde diversos aspectos y al respecto señala:

"La etimología de la palabra nos indica que, la voz *lex ligare*, aquello que liga u obliga. Sugiere también la idea de orden, de imposición, de mandato y a la vez la existencia de una autoridad investida del poder suficiente para hacer efectiva esa orden

¹ Moto Salazar Efraín, "Elementos de Derecho", Editorial Porrúa, S. A., 34ª Edición, México, 1988, p. 39.

² García Maynez Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., 37ª Edición, México, 1985, p. 52.

³ Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial Harla, S. A., 2ª Edición, México, 1989, p. 25.

imperativamente formulada.

Como fuente de derecho la ley ha sido definida como 'una regla social obligatoria establecida con carácter permanente por la autoridad pública, sancionada por la fuerza'.

La ley, como fuente de derecho, se distingue de la costumbre en que en tanto ésta tiene un carácter espontáneo, la ley es un fruto reflexivo de la actividad del legislador, es decir del Estado.

Como resultado de un proceso intelectual, la ley se manifiesta por medio de palabras escritas. La legislación en este sentido, es derecho escrito, que se distingue así del derecho consuetudinario." ⁴

Para nosotros, la ley es el conjunto de normas imperativas, prohibitivas y permisivas, que regulan la actividad de los individuos para crear un orden público y una paz social.

Ahora bien por lo que se refiere a las características que la Ley reviste, el autor Efraín Moto Salazar nos dice:

"Podemos señalar como caracteres de la ley, los siguientes:

- a).- Es una norma jurídica.
- b).- *Emana del poder público, quien la dicta, la promulga y la sanciona.*
- c).- Tiene como finalidad la realización del bien común.

⁴ Galindo Garfias Ignacio, "Derecho Civil", Editorial Porrúa, S. A., 3ª Edición, México, 1979, p. 50.

Que la ley es una norma jurídica, esto quiere decir que es un mandato, una regla que rige la vida social; pero dicha regla es una parte del Derecho, es el Derecho mismo convertido en mandato, es, en otras palabras, "un jirón del Derecho".

La ley emana del poder público, es él quien la dicta; es decir, quien la establece a través del órgano adecuado, que, en este caso, es el Poder Legislativo. Es este Poder quien elabora la ley, y toca al Poder Ejecutivo promulgarla, ordenando que se le dé su debido cumplimiento.

Hemos dicho que uno de los rasgos característicos de la ley es la sanción. Toda norma jurídica debe ser obligatoria, pues de no serlo perdería su carácter. La sanción distingue a la norma jurídica de las otras normas de carácter social que también existen y de las que hemos hablado al principio de este curso. Es la sociedad organizada quien da a la Ley, a través del poder público, su apoyo. La sanción es el medio coactivo de que se vale la autoridad para imponer la norma; es decir, para hacerla obligatoria.

La ley se dicta aun sin el consentimiento de los particulares. Al poder público no debe interesarle que el particular esté dispuesto o no a cumplir la ley, basta que ésta sea necesaria al bien de la comunidad, para que se dicte; si el particular no la acata, entonces aparece la sanción".⁵

Por lo que respecta a la clasificación de la Ley, Efraín Moto Salazar señala:

"Son imperativas las leyes que ordenan hacer algo, por ejemplo: 'Las personas que pretendan contraer

⁵ Moto Salazar Efraín, Op. Cit. p. 39.

matrimonio, presentarán un escrito al oficial del Registro Civil del domicilio de cualquiera de ellos, que exprese...'

Son prohibitivas las leyes que ordenan no hacer algo. En este caso se trata de un mandato redactado en forma negativa. Por ejemplo: 'No pueden ser testigos del testamento: I. Los amanuenses del notario que lo autorice; II. Los menores de dieciséis años, etcétera...' (Art. 1502 del C. Civil).

'La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa' (art. 6° constitucional). En estos casos, la ley está prohibiendo que se haga algo, o, en otras palabras, ordenando que no se haga algo.

Leyes permisivas son las que autorizan o permiten hacer determinada cosa a los individuos, dejándolos en libertad para llevarla o no a cabo. Ejemplo:

'Todos los arrendamientos, sean de predios rústicos o urbanos, que no se hayan celebrado por tiempo expresamente determinado, concluirán a voluntad de cualquiera de las partes contratantes, previo aviso a la otra parte...' (Art. 2378 del C. Civil)."⁴

Son imperativas porque las mismas mandan, es decir que señalan lo que habrá de hacerse, son prohibitivas porque en algunos casos establecen lo que no está permitido por la ley y atributivas porque permiten realizar determinadas conductas, cabe señalar que existe el principio de que todo lo que no está prohibido, está permitido.

Serán de observancia general, porque serán

⁴ *Ibidem*, p. 41.

aplicables a todos los individuos sin distinción alguna, es decir que bastara con que cualquiera se coloque dentro del supuesto normativo para que ésta se aplique, es decir que no serán personales como en el caso de las sentencias o laudos que condenan a determinadas personas.

Cabe señalar que la clasificación proporcionada por el autor Efraín Moto Salazar no es la única, existen diversas y muy variadas clasificaciones, así tenemos por citar solo algunas, que las leyes se pueden clasificar en las que son de interés público y de interés privado, genéricas e individualizadas, en normas de duración de la vigencia y de extinción de la vigencia, interpretativas y supletorias, permanentes y pasajeras, federales y locales, etc.

Con independencia de la clasificación que se le pueda dar a la Ley, lo cierto es que el objeto de las normas jurídicas lo constituye, desde luego, el crear un estado de derecho en el que se busque un orden público y una paz social, pues sin esto no podrá desarrollarse un estado en forma armónica.

1.2.- EL REGLAMENTO.

El reglamento es definido por el maestro Gabino Fraga, en los siguientes términos:

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo." ⁷

El maestro Miguel Acosta Romero, define al reglamento en los siguientes términos:

"Al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia." ⁸

El Diccionario Jurídico Mexicano, al definir al reglamento nos dice:

"Una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa." ⁹

⁷ Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., 27ª Edición, México, 1988, p. 104.

⁸ Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., 8ª Edición, México, 1988, p. 760.

⁹ "Diccionario Jurídico Mexicano", Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., 2ª Edición, México, 1988, p. 283.

Por último, nosotros consideramos que el reglamento es un conjunto de disposiciones administrativas encaminadas a la forma en que ha de aplicarse una ley.

Como características del Reglamento podemos establecer las siguientes:

Es un acto unilateral de la autoridad administrativa generalmente.

El Reglamento es un conjunto de normas generales, es decir, abstractas e impersonales.

El Reglamento es una normatividad reguladora de una Ley por tanto es que no puede existir por sí solo.

El Reglamento se encuentra subordinado a la Ley que reglamenta, de tal forma que esta puede abrogarla pero este no puede abrogar a la Ley.

Tratándose de la clasificación de los Reglamentos, Rafael Martínez Morales señala que estos son: los particulares; los de autoridad; los internos del órgano del Estado; los autónomos y los de necesidad, al respecto nos dice:

"La posibilidad que tienen dichos grupos de darse normas propias, internas, que regulen su actividad, se traduce en los llamados reglamentos de particulares. En este caso, lo verdaderamente importante radica en el alcance, la eficacia o la trascendencia de esas reglas, tanto dentro de la institución como hacia su exterior: el reglamento sólo debe afectar a los miembros del grupo o de la asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad de individuo obedecer o no lo prescrito, exponiéndose, en caso de no acatar, a sufrir la sanción máxima, la cual consistirá en ser excluido de la respectiva comunidad.

El reglamento de autoridad es propiamente el que interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente y es fuente de derechos y de obligaciones.

Los órganos del Estado se agrupan en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los que para su organización requieren de un reglamento interior, según indica la Ley. Esas disposiciones, conforme la opinión de Rafael Bielsa, no tienen generalidad.

Respecto al Poder Ejecutivo Federal, vimos con anterioridad (supra tema 18) los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos de Estado; éstos son expedidos por el presidente de la República, correspondiendo a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se habla de reglamentos autónomos cuando éstos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y, por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa. Nace este planteamiento de Posada y su traducción de la idea alemana de *Verordnung* (reglamento) y del poder reglamentario del derecho francés y belga.

Este tipo de reglamentos, que no está expresamente previsto en las leyes ni en la Constitución,

estaría constituido por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de autónomo).

Los reglamentos de necesidad son los emitidos por el Ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia, etc., los mismos obedecen a una eventualidad de proporciones descomunales, a la que la administración pública debe hacer frente adoptando medidas rápidas y pertinentes en el caso de que por el mismo trastorno no se pudiera reunir el órgano legislativo".¹⁰

1.3.- DECRETO.

Respecto de este tema el maestro Miguel Acosta Romero nos señala lo siguiente:

"El Decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido." ¹¹

El profesor en la materia de Derecho Administrativo, Rafael Martínez Morales, al referirse al decreto nos dice:

¹⁰ Martínez Morales Rafael I., "Derecho Administrativo", Primer curso, Segunda Edición Editorial Harla, S. A., México, 1994, p. 279, 280, 281 y 282.

¹¹ Acosta Romero Miguel, Op. Cit., p. 822.

"Consideramos que en nuestro caso debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales por su importancia, deben ser publicadas." ¹²

Para nosotros, decreto es la facultad del Estado para crear normas jurídicas específicas para un caso particular, las cuales deben de publicarse para su cumplimiento.

El autor Rafael Martínez Morales establece como clase de decretos los judiciales y los ejecutivos, al respecto señala:

"Sabemos que la actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto denominado sentencia, pero debe considerarse que para llegar a obtener ésta existe un proceso, y en el una serie de etapas dentro de las cuales se toman decisiones que comúnmente se les llama decretos; no obstante, los juzgadores utilizan frecuentemente la misma expresión para las etapas y para la resolución final (que corresponde a la sentencia), lo cual sólo se presta para aumentar la confusión terminológica existente como plaga en todas las ramas del derecho.

Los decretos judiciales son, pues, resoluciones de trámite dentro de un proceso.

Los decretos del Ejecutivo son actos administrativos que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial. Tal es el caso de una expropiación, la afectación o desincorporación de un bien del patrimonio nacional (dominio público), la orden de crear un ente paraestatal, etcétera". ¹³

¹² Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 288.

¹³ Ibídem. p. 288 y 289.

Por último y atendiendo a la clasificación hecha por el autor Rafael Martínez Morales respecto del decreto ejecutivo y judicial, podemos atrevernos a señalar que además de los señalados, cuando el Poder Legislativo o alguno de sus órganos emita un decreto, que desde luego sea de aplicación interna, se estará frente a un decreto del legislativo.

1.4.- LAS CIRCULARES.

Las circulares son definidas por el Licenciado Rafael Martínez Morales como:

“La circular es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos disponen la conducta por seguir respecto a ciertos actos o servicios.”¹⁴

Por su parte, Ignacio Galindo Garfias nos dice:

“Las circulares contienen instrucciones o interpretaciones de orden administrativo interno, su ámbito de aplicación se circunscribe a las dependencias gubernamentales de las que forma parte el funcionario de jerarquía superior que las expide y por lo tanto, no tienen fuerza obligatoria respecto de otros órganos de poder, que no se encuentran subordinados

¹⁴ Ibidem, p. 290.

Pretendiendo delimitar el alcance del vocablo acuerdo en nuestra práctica jurídico-administrativa, séanos permitido conceptuarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente." ¹⁸

Para nosotros, el acuerdo será la resolución que dicta un órgano del Estado en ejercicio de sus atribuciones, respecto de una decisión previa.

Las características del acuerdo radican en que éste constituye la decisión de un servidor público, la resolución de la autoridad, o la decisión de un superior jerárquico a sus subordinados respecto de un asunto que le ha sido presentado, en tal sentido el acuerdo siempre constituirá una resolución dada a conocer.

1.6.- DIFERENCIAS ENTRE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CITADOS.

Después de haber establecido en que consiste cada uno de los referidos instrumentos jurídicos, es menester del presente inciso el abordar las diferencias que existen entre éstos, de tal forma que a nuestro juicio existe una pirámide en la que

¹⁸ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit., p. 291.

en la cúspide se halla la Constitución, debajo de esta las leyes, luego los reglamentos, y así sucesivamente el decreto, las circulares y los acuerdos.

La ley, nos dice Ignacio Galindo Garfias, se distingue del reglamento por los siguientes aspectos:

a) Desde el punto de vista formal, atendiendo el órgano de poder que lo crea, pues mientras la ley encuentra el origen de sus preceptos, en el órgano legislativo, el reglamento es expedido por el órgano ejecutivo del Estado, es decir, por el Presidente de la República;

b) En que existe una relación de subordinación jerárquica entre la ley y el reglamento; pues la ley ocupa un rango superior al del reglamento y éste que atiende a las medidas necesarias para poner en ejecución los preceptos legales, no puede contener disposiciones que bajo el pretexto de ejecución alteren, o modifiquen los preceptos legislativos.

c) No puede establecer normas sin que exista previamente en vigor una ley debidamente promulgada."¹⁹

Rafael Martínez Morales, señala las diferencias entre el reglamento y la ley:

a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto hay una distinción de grado.

b) Consecuencia de lo anterior, es que encontremos la reserva de la ley; es decir, ciertas

¹⁹ Galindo Garfias Ignacio, Op. Cit., p. 128 y 129.

materias, por su trascendencia, sólo serán reguladas por ley y no por reglamento.

c) La ley orgánicamente, emana del poder Legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el Ejecutivo.

ch) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones.

d) Todo reglamento está vinculado a una ley: no hay reglamento sin ley.

e) Ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento." ²⁰

Atento a lo anterior, en definitiva la ley es un dispositivo jurídico de mayor jerarquía que el reglamento.

Por lo que respecta a las diferencias existentes entre la ley y el decreto, el maestro Rafael Martínez Morales señala:

"Consideramos que en nuestro caso debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales por su importancia, deben ser publicadas." ²¹

Por lo que respecta a la diferencia entre reglamento y decreto podemos establecer que el primero de estos es una norma o conjunto de normas jurídicas, en tanto que el decreto es

²⁰ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit., p. 283.

²¹ Ibídem, p. 288.

una decisión de un órgano del Estado; el reglamento tiene un carácter abstracto e impersonal, en tanto que el decreto es una situación jurídica concreta e individual; el reglamento ha de darse a conocer a todos los individuos para su observancia, en tanto que el decreto solo ha de ser conocido por aquellos a quien va dirigido.

Tratándose de las circulares estas, dado el carácter interno con el que se crean, no pueden estar por encima de los decretos, del reglamento y mucho menos de la ley, pues como hemos manifestado éstas son de carácter interno y sólo sirven para especificar la interpretación de las normas, de tal forma que las mismas no pueden ser contrarias a lo establecido por los instrumentos indicados. Podemos señalar como principales características las siguientes:

Éstas, las circulares, son creadas por una autoridad administrativa para su aplicación interna, es decir que no se crea por el legislativo y ni siquiera por el propio Poder Ejecutivo sino por una unidad administrativa.

La circular no deroga a la ley, ni al reglamento ni al decreto, pues así lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar:

"CIRCULARES. Es de explorado derecho que las circulares no pueden modificar las disposiciones de una ley, siendo su objeto únicamente, aclararlas o reglamentarlas, por lo que no pueden considerarse como derogatorias ni modificatorias de esa ley.

Quinta Época: Tomo XVII, p. 1,113.- Sánchez Aldana, Antonio.

"CIRCULARES. Las circulares carecen de fuerza legal para derogar los derechos establecidos por las leyes, a menos que las mismas establezcan, como regla de su aplicación, lo que en dichas leyes se diga.

Quinta Época: Tomo XIX, p. 1,115.- Arch, José."

"CIRCULARES. NO TIENEN CARÁCTER DE DISPOSICIONES LEGISLATIVAS. Dada la naturaleza de las circulares, debe entenderse que las mismas constituyen meros actos administrativos, tendientes a cumplimentar la ley, pues contienen exclusivamente explicaciones enderezadas a orientar a los funcionarios de la Administración, y por ello no tienen ni pueden tener el carácter de disposiciones legislativas, ya que se trata de un instructivo u opinión de los superiores jerárquicos administrativos, por lo que puede afirmar que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación no carecen de competencia para conocer de los casos en que sean impugnados.

Sexta Época, tercer Parte: Vol. LXXVI, p. 36.- R.F. 341/59.- Colgate-Palmolive, S. A.- 5 votos. Vol. CXXI, p. 16.- R.F. 613/65.- Ron Rico de México, S. A.- Unanimidad de 4 votos. Vol. CXXIII, p. 11.- A.R. 1,911/67.- Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y otras.- 5 votos."

La circular sirve como un medio de comunicación por el que se da a conocer una política de interpretación de la ley o del reglamento o de un decreto, es decir que jerárquicamente

siempre será inferior.

La circular, se dará de una autoridad superior a una inferior.

La circular no requiere de una publicidad, como en el caso de la ley, del reglamento y del decreto que tiene que publicarse.

La circular es personal, es decir que va dirigida a alguien en concreto y no en forma general.

Por último y tratándose de los acuerdos, entendiéndose por esto la resolución emitida por la autoridad respecto de un caso particular, esta se concreta a la aplicación de los diversos dispositivos jurídicos señalados, es decir que no podrá ser contrario a la ley, al reglamento, al decreto e incluso a las circulares, pues todas ellas las podrá emplear para establecer su criterio y dictar el acuerdo correspondiente.

2.- COMPETENCIA DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La competencia del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, la podemos dividir en dos grupos, el primero atendiendo al territorio y el segundo a la materia.

Por cuanto hace a la competencia por territorio, ésta consiste en el hecho de que un reglamento será aplicable en cuanto a una determinada circunscripción territorial, de tal forma que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, existen disposiciones legales federales como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y el Código de Comercio entre otras, las cuales se aplican en todo el territorio nacional, es decir, en cada una de las Entidades Federativas. Por lo que hace a las leyes locales, éstas son de aplicación propia de cada uno de los Estados que conforman a nuestro país, como son el Código de Procedimientos Civiles, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, etc.

Atento a lo anterior, el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, como se desprende de su nomenclatura, es de aplicación local, es decir, que éste tendrá vigencia en el Distrito Federal, no así en otras Entidades Federativas.

La competencia por materia, entendiéndola como la

aplicación de las normas jurídicas aplicables a las visitas de verificación administrativa, tiene su fundamento en el propio Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que señala:

"Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto regular las visitas de verificación administrativa que practique la Administración Pública del Distrito Federal, en las materias siguientes: protección civil, preservación del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales, salud, deporte, discapacitados, agua y drenaje, establecimientos mercantiles, establecimientos públicos, construcciones y edificaciones, anuncios, desarrollo urbano y uso del suelo; mercados, rastros y abasto; cementerios y servicios funerarios; espectáculos públicos; turismo y servicios de alojamiento, y protección de no fumadores.

En el caso de los organismos descentralizados, el presente ordenamiento sólo será aplicable cuando emitan actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de los particulares."

Cabe destacar que el reglamento que se analiza va a ser aplicado a los órganos descentralizados, toda vez que a estos se les asimila como particulares con la condición de que los lugares a inspeccionar territorialmente estén dentro de la circunscripción del Distrito Federal y que los actos emitidos por ellos afecten a los particulares en sus derechos.

3.- VISITAS.

3.1.- CONCEPTO DE VISITAS DE VERIFICACIÓN.

Atendiendo a lo señalado por el Diccionario de la Lengua Española, que dice que verificación es:

"Comprobar la verdad. Realizar, efectuar. Resultar cierto y verdadero lo que se dijo o pronosticó." ²²

Las visitas de verificación tendrán como objetivo primordial la comprobación del cumplimiento de lo señalado por la Ley de la materia en el ámbito administrativo, así el artículo 97 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es el fundamento legal que origina el acto de molestia al particular y al respecto nos dice:

"Artículo 97.- las autoridades competentes del Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles; y las segundas en cualquier tiempo. Las visitas de verificación se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares."

²² "Diccionario de la Lengua Española", Editorial Espasa-Calpe, S. A., 12ª Edición, México, 1991, p. 597 y 598.

Atendiendo a lo anterior, podemos definir a las visitas de verificación como aquellas que realiza la Autoridad Administrativa para cerciorarse que el particular cumpla con los preceptos legales respecto de la actividad en que se desempeña, de tal forma que esta visita sólo se sujetará a lo establecido por la ley, y en caso de que exista alguna violación a la misma, se procederá a instaurar el procedimiento administrativo correspondiente.

En idénticas circunstancias que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos dice:

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

Como se puede observar, indiscutiblemente las visitas de verificación se circunscribirán al cumplimiento de las disposiciones legales, pues así lo refieren los ordenamientos señalados.

Cabe señalar, que las visitas de verificación tienen

como objetivo primordial el cerciorarse que el particular haya cumplido con lo señalado por la Ley, situación que se ve claramente reflejada en materia del trabajo cuando se realiza una visita de inspección y de ella se encuentran diversas violaciones en materia de seguridad e higiene del trabajo, se le concede un término de gracia para que se cumpla con las medidas dictadas y transcurrido éste se procede a realizar una visita de verificación, la que tiene sólo por objeto ver que se haya dado cumplimiento con las observaciones decretadas en la inspección previa.

Por último, queremos referir que el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, define a la visita de verificación en su artículo 3.- cuando señala:

"Artículo 3.- Para los efectos de este reglamento se entiende por:

I a IX...

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

3.2.- CONCEPTO DE VISITA DE INSPECCIÓN.

La visita de inspección constituye un acto similar a las visitas de verificación, sin embargo la diferencia radica en la materia en que han de darse, así la primera de ellas se da para la materia de derecho del trabajo, es decir a una jurisdicción diferente a la señalada para la visita de verificación, sin embargo por ser estas similares hemos creído prudente consultarla.

Las visitas de inspección se llevan a cabo en materia laboral, es decir que a diferencia de las administrativas estas se darán en materia del trabajo y así lo refiere el artículo 4º del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo que dispone:

"ART. 4º.- La inspección del trabajo tendrá a su cargo, la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo, de la Ley Federal del Trabajo, de sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables."

El fundamento jurídico de las visitas de inspección, se halla establecido en los artículos 25 y 26 del citado ordenamiento legal, en que se establece que los inspectores podrán realizar las visitas de inspección y al respecto señalan:

"ART. 25.- Serán objeto de la inspección materia de este Reglamento, los centros de trabajo de jurisdicción federal en general, incluyendo aquellos lugares donde se dediquen a la colocación de trabajadores, sin importar la denominación que a éstos se le dé, en los términos de

la Ley Federal del Trabajo.

Se exceptúan las casas habitación cuando no constituyan un establecimiento de los enunciados en el párrafo anterior."

"ART. 26.- Los inspectores, para practicar visitas, deberán estar provistos de órdenes escritas en las que se precise el centro de trabajo, su ubicación, objeto de la inspección y su alcance."

A nuestro parecer, las visitas de verificación y de inspección se diferencian exclusivamente por la materia en la que se llevan a cabo, es decir se dará visita de verificación si ésta tiene un carácter administrativo y se halla regulada por la Ley de Procedimiento Administrativo, y será de inspección si es en materia del trabajo y se halla regulada por el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.

Cabe señalar que en materia de trabajo la autoridad administrativa puede llevar a cabo tanto las visitas de inspección como las de verificación, pues así lo dispone el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que señala:

"Artículo 21. Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

I a III...

IV. Programar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación extraordinarias y de todo tipo en los establecimientos y centros de trabajo de patrones

sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo;..."

Cabe señalar, que en materia laboral se realiza tanto la visita de inspección como la de verificación en el sentido de que la Secretaría de Estado realiza visitas de inspección iniciales y si de ellas se desprende alguna violación a las medidas de seguridad e higiene en el trabajo o bien a las condiciones generales del trabajo, se proporcionará al patrón infractor un término general de cinco días para que cumpla con los requerimientos señalados, transcurrido el término se procede a realizar una visita de verificación extraordinaria de cuyo resultado se instaurara o no el respectivo procedimiento administrativo sancionador.

3.3.- CONCEPTO DE VISITA DOMICILIARIA.

La visita domiciliaria, al igual que la visita de inspección constituye también un símil de la visita de verificación, sin embargo ésta también se halla limitada y se dará para comprobar cuestiones de naturaleza hacendaría, pero que de cualquier manera su objetivo y funcionamiento son parecidos, por lo que también creímos necesario el consultarla.

La visita domiciliaria, es aquella que realiza personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para comprobar el cumplimiento de las disposiciones tributarias, encontramos su fundamento en el artículo 16 constitucional que dispone:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

La autoridad administrativa, podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos..."

Respecto de las visitas domiciliarias, Raúl Rodríguez Lobato nos dice:

"Una de las facultades de la autoridad fiscal, conforme al artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, para comprobar el cumplimiento que se le haya dado a las disposiciones tributarias, es la de practicar visitas en el domicilio o dependencias de los sujetos pasivos, de los responsables solidarios o de los terceros para revisar ahí sus libros, documentos y correspondencia que tengan relación con las obligaciones fiscales." ²³

²³ Rodríguez Lobato Raúl, Op. Cit. p. 215.

El Código Fiscal de la Federación faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo las visitas domiciliarias y así lo establece el artículo 42 fracción V, que señala:

"Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

I a IV...

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este código...".

La visita domiciliaria a que se refiere el artículo preinserto habrá de llevarse a cabo en el domicilio fiscal de la persona requerida y ésta, al igual que la visita de verificación, se llevará a cabo por un funcionario público que habrá de ser designado mediante la orden de verificación, para comprobar las obligaciones fiscales, cabe señalar que deberá entregarse la orden de verificación, deberá de identificarse el verificador y requerirá de dos testigos que presencien la visita, levantará el

acta asentando los resultados de la visita, a efecto de imponer la sanción correspondiente en caso necesario.

4.- LA VERIFICACIÓN COMO ACTO DE AUTORIDAD.

Mucho se ha dicho acerca del Estado y de las funciones que desempeña dentro de las cuales, sin lugar a dudas de las más importantes es la de autoridad, la cual se presenta respecto de la injerencia que tiene el Estado con los particulares para el cumplimiento de la normatividad vigente.

Así el Estado será el encargado de vigilar que se cumpla con toda la normatividad que al efecto sea aplicable en sus distintas materias, sin embargo tratándose de la administración, esta bajo el mando del Poder Ejecutivo Federal o local, no olvidemos que bajo el régimen jurídico de nuestro país, el poder se dividiría en Legislativo, Ejecutivo y Judicial tanto a nivel federal como estatal y que de acuerdo con las reformas sufridas respecto al Distrito Federal, este poder estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como se desprende de el artículo 122 constitucional que señala:

"Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los

órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia".

Como se podrá apreciar, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será quien ejerza el Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, por lo que corresponderá a él realizar las visitas de verificación establecidas en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, pudiendo delegar esta atribución.

De acuerdo con nuestro régimen jurídico, es indispensable que todo acto de molestia al particular, la autoridad deberá fundar y motivar su decisión, es decir que previo a cualquier requerimiento será indispensable un acto de autoridad, entendiendo por ésta:

"Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad".²⁴

Atento a lo anterior, la verificación será el acto que lleva a cabo la Administración Pública en ejercicio de sus

²⁴ Fraga Gabino, Op. Cit., p. 126.

funciones, es decir con la facultad con la que está investida, para emitir el acto de molestia al particular.

El acto de molestia radicaré en la imposición que el Estado hace al particular en ejercicio de sus funciones y que desde luego afecta la esfera de los particulares, así si de la visita de verificación resulta la violación al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, la autoridad impondrá al particular una sanción la que desde luego constituirá el acto de molestia para éste.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN.

1.- JURISDICCIÓN.

La jurisdicción a nuestro parecer, es la facultad potestativa con que cuenta el Estado para resolver cualquier circunstancia conforme a derecho, y al respecto el maestro Eduardo Pallares nos dice:

"Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. Desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos que llegan a su conocimiento, pero este concepto es empírico y no penetra al fondo del problema científico. La noción de jurisdicción ha provocado muchas controversias y dado lugar a diversas doctrinas, de las cuales voy a hacer una exposición sucinta." ²⁵

Por su parte José Ovalle Favela nos dice:

"Poder del Estado, para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculativa para las

²⁵ Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, S. A., 19ª Edición, México, 1990, p. 510.

partes".²⁶

El maestro Raúl Rodríguez Lobato, trata la diferencia entre jurisdicción judicial y administrativa y en ese estudio nos dice:

"La potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concebido...

Por otra parte, puede distinguirse la jurisdicción en perteneciente al orden judicial y al orden administrativo. También en común u ordinaria, y especial o privilegiada y por última, en acumulativa y privativa, según que se limite más o menos al conocimiento de un solo negocio."

²⁷

Atento lo anterior, a nosotros corresponde analizar lo concerniente a la jurisdicción administrativa, y así Raúl Rodríguez nos dice:

"Es la potestad que reside en la Administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan esta parte del Poder Ejecutivo, para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión los propios actos administrativos. La jurisdicción administrativa se divide en contenciosa y voluntaria. La primera es el derecho o potestad que se tiene en el orden administrativo para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contenciosos administrativos; esto es, aquellos en que la oposición legítima entre el interés público y el privado, o bien, las reclamaciones u

²⁶ Ovalle Favela José, "Derecho Procesal Civil", Editorial Harla, S. A., 2ª Edición, México, 1963, p.6.

²⁷ Rodríguez Lobato Raúl, Op. Cit., p. 199.

oposiciones de los que se creen perjudicados en sus derechos por los actos de la Administración. La jurisdicción administrativa voluntaria es la que se ejerce por reclamación de uno o varios particulares, sin controversia ni figura de juicio, para atacar los actos emanantes del poder discrecional de la Administración, y que hieren, no los derechos, sino los intereses de los reclamantes.”²⁸

La jurisdicción en el procedimiento de visita de verificación, constituye la potestad para que el Poder Ejecutivo conforme a lo establecido en el Reglamento de Inspección Administrativa para el Distrito Federal puede realizar la visita de verificación y del resultado de ésta llevar a cabo el procedimiento respectivo para determinar el acto de autoridad que afecte al particular por las violaciones u omisiones hechas al referido reglamento.

2.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Con motivo de las reformas realizadas a nuestra Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, en nuestro Distrito Federal hay una correlativa división de poderes, desde el momento en que el artículo 122 de este Ordenamiento Supremo contempló que el

²⁸ Ibidem, p. 199 y 200.

Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de los Poderes de la Unión, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, por lo que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal estará sujeta a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, verbigracia, el Poder Legislativo Federal en manos del Congreso de la Unión, tiene facultades expresas para legislar en materia local para el Distrito Federal, facultad que no ha sido modificada y que se encuentra fundamentada en el artículo 73 de la Constitución Federal, esto en correlación a las atribuciones que tiene, en la misma materia, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Poder Legislativo Local) como es indicado en los artículos 73 y 122 de la Constitución Federal y el 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, en nuestra ciudad no existía una persona que desempeñara las funciones del Poder Ejecutivo como tal, situación que actualmente ha cambiado, de tal forma el citado artículo 122 vigente de nuestra Carta Magna dispone:

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

BASE SEGUNDA...

II El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

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

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

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

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

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

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

En el caso del Poder Judicial éste reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como lo previene el artículo 76 del Estatuto de Gobierno de esta entidad, sin dejar de advertir la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación especificada en el Capítulo II del Título Tercero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, en términos del artículo 87 del citado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Administración Pública será central, desconcentrada y paraestatal, al respecto el maestro Rafael Martínez Morales nos dice:

"1 Centralización. Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo...

3 Paraestatal. Corresponde a la forma llamada en doctrina, descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto. Como se indicó, en nuestro derecho existen cuatro clases de estos órganos paraestatales, los que, según veremos en su oportunidad, están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y sus objetivos." ²⁹

"La desconcentración es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del

²⁹ Martínez Morales Rafael L., Op. Cit., p. 51 y 52.

Ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.”³⁰

La Administración Pública del Distrito Federal está integrada, como lo señala la Ley Orgánica de la Materia de la siguiente manera:

“Artículo 2º La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.- La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada...”

De lo que se desprende que la administración pública centralizada está integrada por las dependencias mencionadas y al respecto, con más precisión el artículo 13 del referido ordenamiento legal dispone:

“Artículo 13. El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;

³⁰ Ibidem. p. 107 y 108.

- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría de Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Finanzas;
- VIII. Secretaría de Transporte y Vialidad;
- IX. Secretaría de Seguridad Pública;
- X. Oficialía Mayor, y
- XI. Contraloría General."

El artículo 10.- De este mismo ordenamiento señala que: "El Jefe del Distrito Federal será el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal..." y que aunado a lo expuesto podemos inferir que las distintas Secretarías, la Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Contraloría General que realizan las funciones concernientes a la organización de la Administración Pública Centralizada en esta Entidad Federativa, teniendo la significativa posibilidad de contar con órganos administrativos desconcentrados.

En el particular de las Delegaciones del Distrito Federal, éstas consideramos son un órgano administrativo

desconcentrado y por esa razón no se incluyeron en el comentario anterior, toda vez que desde la doctrina hasta lo dispuesto en la misma Ley Orgánica en su Título Segundo, Capítulo III "De las Delegaciones y demás Órganos Desconcentrados", el artículo 30-bis describe la naturaleza de las delegaciones de la siguiente manera: "La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con la autonomía funcional en acciones de Gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 8º y 9º de esta Ley".- No obstante el artículo 2º de esta Ley Orgánica como el artículo 87 del Estatuto de Gobierno señalan a las Delegaciones del Distrito Federal como dependencias de la Administración Pública centralizada, esto en nada afecta la naturaleza jurídica referida, toda vez que las Delegaciones son parte integrante de la Administración Pública Centralizada y al mismo tiempo son órganos desconcentrados.

Atento a lo anterior, en términos de las facultades de las Delegaciones del Distrito Federal, de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Jefatura del Distrito Federal, estas realizarán todo lo concerniente a la organización de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, pudiendo contar al efecto con

órganos Administrativos Desconcentrados.

3.- AUTORIDAD.

La autoridad es la facultad que el Estado ejerce para vigilar un orden público y una paz social, mediante un estado de derecho.

El maestro Rafael Martínez Morales, al referirse a la autoridad nos dice:

"De manera amplia, podemos afirmar que se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones. Es de mencionar que este criterio, sostenido con anterioridad por Ignacio L. Vallarta, permite ampliar el alcance del juicio de amparo."³¹

Para el maestro Eduardo Pallares, autoridad es:

"Este vocablo tiene las siguientes acepciones:

³¹ Ibídem. p. 220.

a) La fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre;

b) La fuerza lógica o científica que tienen las doctrinas de los jurisconsultos;

c) La facultad o potestad de que goza una persona para hacer alguna cosa u ordenar algo;

d) La persona o personas en quienes reside el poder público;

e) La potestad que tiene una persona sobre otra, como el padre sobre el hijo, el tutor sobre el pupilo, etc.;

f) La fuerza, valor y trascendencia de la cosa juzgada." ³²

Atento a lo anterior, la autoridad para efectos administrativos será aquel órgano del Estado encargado de resolver o de dirimir controversias, o incluso ejecutar actos que pueden ser considerados de molestia, atendiendo a las máximas constitucionales de fundamento y motivación, en términos de las facultades que le confiere la ley.

Es indiscutible que la autoridad administrativa está representada por el Jefe Gobierno del Distrito Federal, el cual como hemos referido es quien representa al Poder Ejecutivo y desde luego a la Administración Pública Local, conforme lo establece el artículo 122 Constitucional.

³² Pallares Eduardo, Op. Cit., p. 111.

La autoridad entendida como la facultad del Estado para tomar y ejecutar decisiones que afectan a los particulares, en el ámbito administrativo se llevará a cabo por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien será la autoridad jerárquicamente superior en quien reside la Administración Pública de nuestra ciudad, y quien para el despacho de los asuntos de su competencia podrá auxiliarse de dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, conforme lo establece el artículo 2º. del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

La autoridad encargada de realizar la visita de verificación, será indiscutiblemente el Jefe de Gobierno el cual podrá delegar sus facultades como hemos señalado, para el despacho de los asuntos y, dependiendo de la visita de verificación que haya de realizarse, corresponderá a una u otra autoridad.

4.- EL VERIFICADOR.

4.1.- CONCEPTO.

El verificador será la persona física, investida de autoridad, es decir que será el funcionario público que dispone de la fuerza pública para hacer cumplir una determinación como lo es el acto de la verificación administrativa; lo cual se desprende de lo señalado por Rafael Martínez Morales, al definir lo que es autoridad.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, define al verificador en los siguientes términos:

"Artículo 3. Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

I a VIII...

IX. Verificador. El servidor público de la Administración Pública del Distrito Federal cuya función es practicar visitas de verificación para comprobar que los particulares observen los ordenamientos legales y reglamentos vigentes..."

Para ser verificador, el Reglamento de la Materia sólo señala que éste forme parte del plan de profesionalización que establezca el Sistema de Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, y que aunque es una obligación de la Oficialía Mayor, también se considera como requisito el que cada seis meses se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en uno de los diarios de mayor circulación

en la entidad, los nombres, la adscripción y los datos básicos de identificación de los verificadores. Pueden existir tantos verificadores como materias comprendidas para la verificación, de tal forma que podrán existir verificadores en preservación del medio ambiente y preservación ecológica, protección de animales, salud, deporte, discapacitados, agua y drenaje, establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcción y edificaciones, desarrollo urbano, uso de suelo, mercados, rastros y abasto, cementerios y servicios funerarios, espectáculos públicos, turismo y servicio de alojamiento y protección de no fumadores.

Queremos señalar que si bien es cierto, ahora existe como requisito previo, estar comprendido en el plan de profesionalización del Sistema de Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, no menos cierto es que al efecto se requiera una especialidad para desarrollar este trabajo, es decir, que se tenga conocimiento en materia de derecho sobre aspectos generales y los particulares que se manejan, tanto en la diligencia de la visita como en la formulación del acta correspondiente, sin pasar por alto los conocimientos sobre la materia o giro de la persona física o moral sujeta a la verificación, situación que no está reglamentada y que en su caso podría ser un elemento más a favor de la certidumbre y confianza al gobernado en general.

conceptos que fueron un móvil importante en la elaboración, por parte del Ejecutivo Local de este reglamento analizado.

Así pues, queremos llamar la atención respecto de que en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal prácticamente no se establece en su articulado ningún requisito para ser verificador, situación con la que no estamos de acuerdo, por lo que consideramos conveniente se hiciera un análisis sobre la funcionalidad de realizar reformas reglamentarias en el sentido de capacitación supra expuesto.

4.2.- UBICACIÓN JERÁRQUICA Y ADMINISTRATIVA.

El verificador como hemos referido, es un servidor público, el cual está investido de autoridad para llevar a cabo las visitas de verificación, éste se encuentra adscrito a las diversas Secretarías y Delegaciones del Distrito Federal, en las que por su naturaleza sea indispensable el llevar a cabo la verificación del cumplimiento de la normatividad administrativa de que se trate, es decir de acuerdo a la materia.

Al servidor público denominado verificador, como tal lo encontramos subordinado al órgano de la Administración

Centralizada ó al desconcentrado denominado Delegación del Distrito Federal, todos ellos subordinados al Jefe de Gobierno de esta Entidad Federativa y debido a la naturaleza del trabajo que se desempeña, los verificadores no tienen a su vez jerarquía sobre otros servidores públicos pues si bien es cierto que éstos se pueden auxiliar incluso de la fuerza pública, también lo es que ésta no depende de ellos, por lo que podemos establecer que de acuerdo a su naturaleza éstos formarán parte integral de la Administración Centralizada en términos de sus funciones, las cuales son limitadas y que por su naturaleza no requieren de la subordinación de otros servidores públicos.

5.- LA ORDEN DE VISITA DE VERIFICACIÓN.

El Reglamento de Verificación Administrativa es muy claro al establecer lo concerniente a la orden de verificación, estableciéndose que deberá de contar con los siguientes requisitos:

El primero de ellos es que esta orden debe realizarse por escrito, de tal forma que no quede lugar a dudas, pues antiguamente esto no se hacía, lo que originó innumerables conflictos y desde luego corrupción, en aquellos entonces lo que

se estilaba era que un inspector se presentara a un establecimiento público o privado y manifestará que iba a realizar una inspección para que ésta se diera, situación que en la actualidad ha cambiado, toda vez que el ahora verificador tiene obligación de entregar una copia legible de la orden de la visita de verificación, de ahí la importancia y la obligatoriedad de que ésta sea por escrito.

Lugar y fecha de expedición, esto atiende al hecho de determinar cuando se expidió dicha verificación y desde luego en que área geográfica, pues ésta determinará la competencia del Reglamento de Verificación Administrativa de tal forma que una expedida en el Estado de México para realizarse en el Distrito Federal, no será válida o viceversa una expedida en el Distrito Federal no podrá ejecutarse en el Estado de México.

También deberá contener los datos del visitado, como es el nombre, denominación o razón social de este, así como su domicilio y desde luego el lugar donde habrá de llevarse a cabo la visita de verificación, esto da una certeza jurídica al visitado, toda vez existen empresas que pueden tener diversas sucursales y una situación de esta índole puede propiciar que el verificador la realice en cualquiera de los establecimientos, de tal forma que si es especificado el domicilio en la orden, ésta se cumplirá exclusivamente en el señalado.

Tal vez, de los más importantes aspectos que contempla la orden de verificación, lo constituye el objeto y alcance de la visita de verificación, de tal forma que ésta limita al verificador sobre determinados actos que ha de realizar, no pudiendo excederse en sus funciones, lo cual acarrearía una responsabilidad para él.

La orden de visita de verificación como un acto administrativo y desde luego de autoridad debe de cumplir también con los requisitos señalados en el artículo 16 constitucional, respecto del acto de molestia, es decir que deberá de estar fundado y motivado, situación que desde luego da seguridad jurídica al visitado.

Asimismo, la orden de visita de verificación deberá estar firmada por el funcionario público en funciones, señalando su nombre y cargo, lo cual dará validez a la orden, permitiéndonos aclarar al respecto que la firma sustentada debe ser autógrafa, es decir de puño y letra del funcionario competente, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia emitida por nuestro más Alto Tribunal.

Cabe señalar, que como un recurso de los visitados se pone a disposición de éstos un número telefónico para que puedan cerciorarse de la veracidad de dicha orden de

verificación, lo cual, desde luego es benéfico, aunado también al hecho de que en la propia visita de verificación se establecen los datos de la autoridad a la que deben dirigirse los visitados para inconformarse e imponer sus quejas sobre las visitas de verificación.

Si en la elaboración de la orden de visita de verificación realmente se van a agotar las exigencias plasmadas en el Reglamento de la Materia, se debe tener como resultado que la visita de verificación sea una diligencia totalmente ajustada a derecho, de tal forma se eliminará una de las causas (la falta de firma autógrafa) más alegada por los particulares para demandar la nulidad del acto administrativo, en este caso, el que nos ocupa.

6.- ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo constituye una de las partes medulares del derecho administrativo pues viene a ser la actividad o función que lleva a cabo en si toda la Administración Pública, éste se da para cumplir con las finalidades propias del Estado, es decir satisfacer el interés general, salvaguardando el orden público, para lo cual es necesario que la autoridad

administrativa emita las decisiones tendientes a ello.

El acto administrativo ha sido definido por diversos jurisconsultos, de entre ellos, el Doctor Miguel Acosta Romero se ha manifestado en los siguientes términos:

"En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general." ³³

Por su parte Rafael Martínez Morales proporciona diversas definiciones del acto administrativo y al respecto nos dice que acto administrativo es para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández:

"La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria". ³⁴

Manuel M. Díez, propone su definición en los siguientes términos:

"El acto administrativo puro es una declaración

³³ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. p. 623 y 624.

³⁴ García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández, citados por: Rafael I. Martínez Morales Op. Cit. p. 218.

concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa".³⁵

La definición del autor va enfocada a destacar la forma en que la administración pública se manifiesta legitimada por el derecho para poder cumplir con su responsabilidad administrativa.

Rafael Bielsa, por su parte, expone su parecer respecto al acto administrativo y nos dice que se entiende "como una decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refieren a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas." ³⁶. "Agrega Bielsa que el acto administrativo, debe ser siempre una decisión, una expresión de voluntad de la autoridad manifestada expresa o tácitamente y dirigida a un fin o propósito concreto. Si considera uno o más casos pero individualmente determinados y se manifiesta de manera concreta, el acto administrativo es especial. Si considera de manera general y abstracta una pluralidad de casos y una situación general, el acto administrativo es general. El acto debe emanar de una autoridad administrativa, lo que no obsta a que

³⁵ Díez María Manuel, "El Acto Administrativo". Editorial Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina 1956, p. 77.

³⁶ Bielsa Rafael, citado por: Díez María Manuel, Op. Cit. p. 72

las autoridades legislativa o judicial realicen actos administrativos aunque en forma secundaria y ocasional. Es necesario que la autoridad obre en ejercicio de sus propias funciones y que esa función sea administrativa. Por último, el acto debe de hacer de la autoridad jurídica, de la administración pública y dirigirse a producir efectos jurídicos." ³⁷

Por último queremos referir la definición que de acto administrativo nos proporciona la Ley, cabe señalar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es la que lo define, (la Ley Federal del Procedimiento Administrativo sólo hace referencia a sus requisitos, no proporcionando una definición como tal) así el artículo 2º del primero de los ordenamientos referidos señala:

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

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

Para nosotros el acto administrativo, es la voluntad de

³⁷ Ibidem. p. 72 y 73.

la autoridad en el ámbito de su competencia respecto de su actuar en busca del interés público entendiendo por este el beneficio social objeto de la autoridad, al respecto Rafael Martínez Morales señala:

"El interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden estar o no previstos en el orden jurídico".³⁸

6.1.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

El acto administrativo, como parte integral del Estado de Derecho debe, necesariamente cumplir con el principio de legalidad aplicado a la materia administrativa, y en el que nos apoyamos para señalar que la administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior, misma que debe estar caracterizada por la abstracción, generalidad, impersonalidad, permanencia, etc., atributos de la Ley, mismos a los que está sujeta la actividad administrativa.

Ahora bien, en todo caso es requisito básico que el

³⁸ Martínez Morales Rafael I., "Derecho Administrativo", Segundo Curso, Primera Edición, Editorial Harla, México 1991, P. 202.

acto administrativo debe de estar por escrito y debidamente fundado y motivado cumpliendo así con la máxima constitucional contenida en la parte inicial del artículo 16 de nuestra Carta Magna que cita:

"Artículo 16. Nadie puede ser molesto en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".

Atento a lo anterior, el acto administrativo deberá ser realizado por "escrito", entendiendo por esto cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso que contenga una orden de la autoridad, y no por demás cabe señalar que este deberá ser necesariamente en castellano, pues resultaría ilógico la realización en otra lengua cuando esta es la oficial en nuestro país.

Al respecto, el maestro Rafael Martínez Morales nos dice:

"El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica.

Además, como se anotó en el tema 34, la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad,

etcétera)".³⁹

Por lo que hace al "fundamento", éste constituye los preceptos jurídicos en que se apoya la autoridad para realizar el acto administrativo, al respecto el maestro Ignacio Burgoa nos dice lo que debemos entender por fundamento:

"La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece invicto en la Constitución actual, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, debe basarse en una disposición normativa general, es decir que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice."⁴⁰

Por su parte Rafael Martínez Morales refiere:

"Fundamentar un acto implica indicar con precisión que la ley o leyes y cuales de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión.

No señalar las normas que dan fundamento legal al acto, vicia a éste.

La fundamentación, es decir, citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público."⁴¹

³⁹ Martínez Morales Rafael I, Op. Cit., p. 225.

⁴⁰ Burgoa Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S. A., 21ª Edición, México, 1988, p. 596.

⁴¹ Martínez Morales Rafael I, Op. Cit., p.225.

La fundamentación se crea con el objeto de establecer los parámetros sobre los cuales la autoridad, se puede desenvolver, es decir que no deja a su libre albedrío el actuar de la autoridad, pues ello se podría prestar a abusos de poder y a injusticias. ante lo cual es obligatorio, por mandato constitucional, el que las determinaciones de cualquier autoridad estén fundamentadas, es decir que estas tengan un sustento legal y no por el simple razonamiento de la autoridad, sin embargo cabe señalar que la fundamentación no es única, es decir, que deberá de ir acompañada de la motivación, la cual analizaremos a continuación.

La "motivación" consiste en los razonamientos que expresa la autoridad, en función de la fundamentación que ha utilizado para crear el acto administrativo.

El maestro Ignacio Burgoa señala respecto de esta:

"La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley." ⁴²

⁴² Burgoa Ignacio, Op. Cit., p. 598.

Rafael Martínez Morales dice, respecto de la motivación:

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

La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado".⁴³

La motivación, entendiéndose por ésta, los razonamientos que esgrime la autoridad para dar legalidad al acto de molestia en función de los preceptos legales que sirven de fundamento, se emplea a efecto de permitir una mayor claridad en el acto siendo así un requisito sin el cual no sería posible la validez jurídica del acto administrativo.

6.2.- ELEMENTOS.

De la revisión realizada respecto de los elementos del acto administrativo y resultando de ésta que existe una gran amplitud de criterios y definiciones, se llegó a la determinación de citar, sólo de manera ilustrativa las siguientes exposiciones:

⁴³ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit., p. 225.

El maestro Gabino Fraga señala que son seis los elementos del acto administrativo, y al respecto dice:

"Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin, y f) la forma." ⁴⁴

Los "sujetos" en un acto administrativo serán dos, los cuales son el órgano administrativo que crea el acto y las personas a quienes va dirigido, pudiendo ser estas personas físicas o personas morales.

Ahora refiriéndonos a la "voluntad", esta es la manifestación externa del órgano administrativo para crear el acto, sin embargo debe reunir determinadas condiciones las que el maestro Miguel Acosta nos explica:

"La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en

⁴⁴ Fraga Gabino, Op. Cit., p. 267.

la ley".⁴⁵

En cuanto al "objeto", éste indudablemente será la consecuencia jurídica de la creación del acto, emitido por el órgano administrativo en función de sus atribuciones.

El maestro Miguel Acosta Romero, nos señala los requisitos del objeto:

"El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente;

2. Debe ser lícito;

3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad)".⁴⁶

El "motivo" nos dice el maestro Gabino Fraga, que constituye el acto precedente que provoca la creación del acto:

"El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa."⁴⁷

La "finalidad" del acto administrativo está, sin lugar a

⁴⁵ Acosta Romero Miguel, Op. Cit., p. 633.

⁴⁶ Ibidem, p. 635.

⁴⁷ Fraga Gabino, Op. Cit., p. 270.

dudas, en el interés público y la paz social, al respecto Gabino Fraga nos dice:

a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.

b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto." ⁴⁸

Tratándose de la "forma", ésta constituye la manera en que se ha de exteriorizar la voluntad del órgano administrativo en la creación del acto por lo que el Dr. Miguel Acosta Romero dice:

"La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades." ⁴⁹

Por último, queremos hacer referencia al "mérito", que

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Acosta Romero Miguel, Op. Cit., p. 635.

se ha considerado como un elemento del acto administrativo, que si bien es cierto no se encuentra reglamentado como tal, lo cierto es que debe de atenderse a la buena fe de la autoridad, en donde Rafael Martínez Morales señala:

"El mérito es el elemento ético del acto administrativo, y está referido a la oportunidad y conveniencia del mismo. Aunque analizado más bien a propósito de las facultades discrecionales, el mérito es un elemento que debe tener cualquier acto de órgano administrativo, pues el ejercicio total de la función administrativa ha de hacerse de manera 'oportuna, conveniente, útil, eficiente y justa' ".⁵⁰

7.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBE OBSERVAR EL INSPECTOR EN LA VISITA DE VERIFICACIÓN. FORMALIDADES.

El procedimiento de la visita de verificación que ha de seguir el visitador, inicia con la orden de verificación la cual, al turnársele a éste, la tendrá que atender, procediendo a constituirse en el domicilio y con la empresa que al efecto se refiera, hecho esto el verificador solicitará la presencia del visitado o representante legal, y en caso de no estar éste, dejará citatorio para que lo espere al día siguiente en la hora que al efecto se señale, sino se encontrará ninguna persona se dejará

⁵⁰ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit., p. 223.

pegado en la puerta del domicilio el instructivo correspondiente para que el visitado espere al visitador al día hábil siguiente.

Si después de haber sido fijado el instructivo o de haberse dejado citatorio no se presentará el visitado, la visita se entenderá con la persona que se encuentre en el domicilio donde habrá de llevarse a cabo la verificación, para lo cual el verificador deberá identificarse plenamente ante la persona con quien entienda la diligencia, habrá de mostrar su credencial, la que desde luego, deberá estar vigente, entregar una copia de la orden de visita de verificación y un ejemplar de la carta de derechos y obligaciones del visitado.

Con todo lo anterior se refleja la pretensión del ejecutivo lo cual ha de dar al particular sujeto a la visita, la certidumbre y confianza necesarias para que la actuación de la autoridad se vea investida de legalidad y aceptación en beneficio tanto del gobernado como de la entidad ejecutiva.

Iniciada la diligencia, habrán de nombrarse, por parte del visitado o de la persona con quien se entienda la diligencia, dos testigos de asistencia y sólo en el caso en que éste no los nombre, el visitador los podrá nombrar, pero si se ausentaren éstos durante el desarrollo de la visita, el verificador deberá requerir al visitado o a la persona con quien se entienda la

diligencia, que nombre los sustitutos, y en caso de no hacerlo él procederá a nombrarlos, cabe señalar que estas circunstancias no afectan la validez de la diligencia (si se llega a presentar este supuesto), en tal caso se debe de asentar la situación como lo prevé la norma, pues de no hacerlo o de no seguir lo expresamente indicado en el artículo 25 del Reglamento, esto es, de no nombrar el verificador a los testigos sustitutos y asentarlo en el acta, sería causa suficiente para la nulidad de ésta, si es invocado por el particular, toda vez que no se ajustaría a la exigencia del artículo 16 de nuestra Carta Magna, o más aún es causa para que si así lo decide el particular, le sea otorgado el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión previa demanda presentada ante el órgano jurisdiccional competente.

Como hemos señalado anteriormente, el visitado en función de sus derechos podrá corroborar todo lo señalado en la orden de visita vía telefónica, pudiendo además intervenir en la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, formulando al respecto las observaciones y aclaraciones que estime pertinentes e incluso, presentando las pruebas documentales que estime convenientes para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas, no obstante que con anterioridad el verificador tiene la obligación de hacer saber las consecuencias jurídicas de la visita de verificación, así mismo esta la de que deberá de dejarse copia simple del acta que se

levante al visitado.

El acta de la visita de verificación deberá contener, de acuerdo con el artículo 29 del Reglamento de Verificación Administrativa lo siguiente:

I. Lugar, fecha y hora de su formulación;

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

III. La descripción del documento de identificación del verificador;

IV. Número y fecha del oficio de comisión, así como el número de expediente de la orden de visita de verificación;

V. Nombre, denominación o razón social del visitado y, en su caso, el nombre del representante legal o persona con quien se entienda la diligencia;

VI. Calle, número, colonia, Delegación y Código Postal, así como el teléfono o cualquier otra forma de comunicación de que disponga el visitado;

VII. La circunstancia de que fue entregada la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado conforme al artículo 17, fracción IV, del presente Reglamento;

VIII. La circunstancia de que se requirió al visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, para que designara testigos y sus sustitutos y, ante su negativa a hacerlo, que el verificador nombró a los testigos y los sustitutos de éstos, si hubiere sido necesario;

IX. Descripción de los hechos, omisiones o

irregularidades detectadas, precisándose los medios por los que el verificador conoció dichas circunstancias;

X. La descripción, así como la cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos, cuando la naturaleza de la actividad objeto de verificación así lo requiera;

XI. Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia;

XII. La descripción de los documentos que exhiba el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación;

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

XIV. El término con el que cuenta el visitado para manifestar lo que a su derecho convenga en relación a la visita de verificación, así como la autoridad ante quien puede formular dicha manifestación;

XV. La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación;

XVI. Nombre y firma de quienes intervinieron en la visita de verificación incluyendo los de quien o quienes la hubiesen llevado a cabo. Si el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia se negase a *firmar*, ello no afectará la validez del acta de visita de verificación y el verificador asentará la razón respectiva, y

XVII. Los demás que contemplen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables".

Es indiscutible que todos los requisitos que habrán de observarse en la visita de verificación, conforme al artículo preinserto no son otra cosa más que requisitos de forma y de legalidad que buscan en todo momento brindar una mayor certeza jurídica al verificado, y al mismo tiempo permiten a la autoridad el cumplir con su visita de verificación en forma optima y desde luego apagada a derecho, de tal forma que no le quede duda alguna respecto de la forma en que habrá de realizarse.

La forma en que habrá de llevarse a cabo la visita de verificación establece limitantes respecto del actuar del verificador, sujetándose en todo momento a la orden de visita de verificación, sin poder ir más allá, así incluso habrá de darse el uso de la palabra al verificado para que manifieste lo que a su interés y derecho convenga, haciendo las observaciones pertinentes para ello, lo cual sin lugar a dudas es un gran avance en las visitas de verificación, puesto que los innumerables empresarios y comerciantes dejarán de ser presa de inspectores que con el mínimo pretexto los extorsionaban y al mismo tiempo se pretende una importante reducción en la corrupción, desde el punto de vista de que los verificados no podrán librarse tan fácilmente de una visita de verificación.

8.- INVESTIGACIÓN DE CAMPO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN.

Después de haber realizado diversas preguntas a distintos locatarios en la delegación Cuauhtémoc, principalmente a los ubicados en la esquina que forman las calles de Río Pánuco y Río Ganges, nos han señalado respecto de las visitas de verificación, que estas para ellos han sido benéficas, atendiendo a las siguientes razones.

El hecho de que el verificador tenga que dar al comerciante una copia de la visita de verificación, implica ya de por sí una cierta garantía para éste, pues con ella puede hacer valer lo que a su derecho corresponda, sin embargo esto no sólo queda ahí, ya que incluso como ellos mismos lo refieren, en algunas ocasiones han llamado por teléfono para cerciorarse de la veracidad de la orden de verificación, lo que les da mayor certeza en cuanto a su práctica.

Los comerciantes establecidos, nos refirieron el hecho de que antiguamente cualquier inspector sin más trámite se presentaba ante ellos y con el amparo de la credencial que lo identificaba como tal (sin que pudieran comprobarlo), tenían que permitir la visita que generalmente era con el ánimo de

extorsionarlos, y que incluso se llegaba a dar el caso de que a un mismo establecimiento asistieran tres o cuatro inspectores en el transcurso de la semana, ello con el afán de presionarlos para que de una u otra forma se les tuviera que dar dinero dependiendo de la anomalía detectada y en su caso, hasta inventada.

Asimismo, nos señalaron que resulta benéfico el que la orden de verificación establezca los límites de la visita ya que, señalan que anteriormente un inspector tenía la facultad de llevar a cabo la visita dentro de los parámetros que él quisiera, de tal forma que no se concretaba a un solo aspecto, sino a la voluntad de éste, por lo que consideran que también ha sido benéfico el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Otra situación que nos plantearon, es el hecho de que ahora incluso saben a quién acudir en caso de tener alguna queja, pues como ellos mismos lo refieren, no se conocían los derechos con que cuenta o ante quién podían hacerlos valer.

También señalaron, que el hecho de que se les proporcione un documento con los derechos con que gozan, les permite poderse defender cuando el verificador se aparta de la postura legal en la que se debe desenvolver, situación que con

anterioridad no se daba, ya que el inspector podía, a su libre arbitrio manejar los extremos de su inspección y, ante la dificultad del comerciante para acudir a quejarse o el seguir un procedimiento que le pudiera resultar costoso, se realizaban innumerables injusticias, por lo que consideran que en la actualidad estos procedimientos han mejorado de una forma notoria.

En conclusión, podemos señalar que con motivo de la implantación de la visita de verificación administrativa se ha dado una mejor protección y mayor certeza a los visitados, debido a los derechos que se les concede y que se les hace saber, así como por el hecho de que se deja en su poder copia de la orden de visita de verificación y del acta de la diligencia que al efecto se realice.

La obligación del verificador de dejar copia de la acta que se levanta en la diligencia de la visita de verificación, constituye otro gran avance en la materia, puesto que el visitado podrá percatarse de las circunstancias en que se llevo a cabo la diligencia, que tal vez en su momento no pudo hacerlo y con ello podrá en su caso impugnar las irregularidades de las que se halla percatado, situación que no acontecía anteriormente pues no se dejaba copia del acta levantada.

Con la copia del acta de la visita de verificación el particular que se crea afectado en sus intereses puede acudir en busca de un abogado, para que éste pueda defenderlo y con la *referida copia pueda enterarse de las irregularidades que en su caso considere se cometieron en su contra*, situación que da una mayor confianza al visitado y, desde luego, auxilia al abogado al tener copia del acta y de la orden de visita de verificación.

Para Cipriano Gómez Lara el proceso será:

"Entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." ⁵²

El Doctor Miguel Acosta Romero, al definir al proceso nos señala:

"Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Podemos hablar en este aspecto de proceso químico, proceso industrial, proceso biológico, etc. Sin embargo, aplicado al acto administrativo, debemos pensar si efectivamente el acto administrativo debe realizarse conforme a un proceso, o a un procedimiento." ⁵³

Atendiendo a los conceptos del proceso, podemos establecer que es el conjunto de actos, formas y formalidades, que se llevan a cabo ante el órgano estatal, para que éste dirima una controversia.

Rafael Martínez Morales al referirse al proceso administrativo nos señala:

⁵² Gómez Lara Cipriano, "Teoría General del Proceso", Editorial Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., 7ª. Edición, México, 1987, p. 123.

⁵³ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. P. 678.

"Un proceso puede calificarse de administrativo, cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelve la controversia sea un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos para jurisdiccionales del Poder Ejecutivo, juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo." ⁵⁴

El proceso administrativo se da en función de la normatividad aplicable a la tramitación que se lleva a cabo ante el órgano jurisdiccional, es decir, el proceso administrativo tendrá este carácter cuando de acuerdo con la Ley así lo sea, así un proceso ante un juez civil o penal, en definitiva no podrá ser administrativo, sino el que se finque conforme a la ley administrativa correspondiente.

Ahora bien, el Diccionario de la Lengua Española define a la palabra procedimiento de la siguiente manera:

"Procedimiento. M. Método de ejecutar algunas cosas. Acusación por trámites judiciales." ⁵⁵

El autor Miguel Acosta Romero al referirse al procedimiento, en particular al procedimiento administrativo, lo hace en los siguientes términos:

"Por procedimiento entendemos un conjunto de

⁵⁴ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 241.

⁵⁵ Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. P. 477.

actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto." ⁵⁶

Por su parte, el profesor Rafael Martínez Morales refiere, respecto del procedimiento administrativo lo siguiente:

"El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

En la doctrina española se da la siguiente definición: procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos." ⁵⁷

El proceso administrativo es para nosotros la actividad de la administración pública encaminada a la creación de un acto administrativo.

En atención a la definición de proceso y procedimiento administrativo podemos señalar, que el primero sirve para dirimir una controversia en tanto que el segundo son los actos encaminados a que el órgano administrativo declare su voluntad

⁵⁶ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. p. 679.

⁵⁷ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 241.

conforme a la Ley para producir ciertos efectos jurídicos.

Una vez precisados estos dos puntos y determinando que las visitas de verificación administrativa son actos unilaterales encaminados a que la autoridad administrativa facultada por los ordenamientos jurídicos aplicables, compruebe el cumplimiento de las obligaciones de los particulares respecto de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local a cargo de éstos, derivándose de este acto, como consecuencia lógica y necesaria la formulación del acta de visita de verificación, la cual debe cubrir ciertas exigencias legales elevadas a nivel de garantías constitucionales, así como también el procedimiento de calificación de dichas actas.

2.- LA GARANTÍA DE LEGALIDAD Y AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE ACTA.

En atención a que nuestra Carta Magna es el ordenamiento de mayor jerarquía en nuestro país y a que nada puede estar por encima de ella, tenemos a las garantías de "legalidad" y "audiencia" plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que el procedimiento de calificación de actas debe cumplir con los requisitos contenidos en tales

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

preceptos.

Así la garantía de legalidad constituye la obligación por parte de la autoridad de fundar y motivar sus determinaciones, de tal forma que no bastará que la autoridad esgrima su razonamiento, sino que éste debe estar apoyado en lo preceptuado por la Ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto de la garantía de legalidad lo siguiente:

"GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la Ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario y las de legalidad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia,
S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.
Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa

Fernández Martínez.”⁵⁸

Así la visita de verificación, deberá ser por escrito, deberá estar fundada y motivada, además de que debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, pues de lo contrario estarán violando la garantía de legalidad y por lo mismo, en su momento, la autoridad competente deberá de conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión, no queremos profundizar en este apartado al respecto, pues ello será motivo de los incisos subsecuentes

Por lo que respecta a la garantía de audiencia, ésta consiste en el hecho de que el particular sea oído por la autoridad en defensa de sus intereses y así se puede apreciar de la jurisprudencia emitida por nuestro más alto tribunal que refiere:

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de

⁵⁸ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XI-Enero, Página: 263, Tribunales Colegiados de Circuito.

legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 513/90. Dulces y Chocolates Alejandra, S. A. 5 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán." ⁵⁹

La garantía de audiencia tiene como finalidad que el particular pueda defenderse ante la autoridad, en relación con

⁵⁹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: VII-Enero, Página: 153, Tribunales Colegiados de Circuito.

el acto de molestia, así el procedimiento de calificación de actas, en su inició deberá de darse en forma escrita en el que se cumplan los actos, formas y formalidades establecidas por la Ley, hecho lo anterior se permita al particular comparecer ante la autoridad administrativa, en defensa de sus derechos, lo cual deberá hacerse en forma respetuosa y generalmente por escrito.

De no cumplirse con las garantías consagradas por nuestra Constitución, la de audiencia y la de legalidad, es evidente que la determinación de la autoridad administrativa será violatoria de nuestras garantías individuales y por consiguiente, la autoridad federal podrá, previa petición necesaria de parte afectada, mediante juicio de garantías, otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia:

"GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD, EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Si ni del contenido del acuerdo reclamado, ni de ninguna otra constancia, se desprende que se hubiera seguido en contra de la quejosa algún procedimiento en el cual fuera oída para que presentara su defensa, ni tampoco se invoca ninguna disposición legal que sirviera de fundamento para dictar dicho acuerdo, es patente la violación de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que se priva a la quejosa de sus propiedades, posesiones y derechos, sin haberse seguido en su contra procedimiento alguno en que fuera oída, ni tampoco existe mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Amparo administrativo en revisión 339/53. Cía. Transportadora de Alvarado, S. A. 9 de octubre de 1953. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente." ⁶⁰

3.- PARTES.

En el procedimiento de calificación de actas de visitas de verificación intervienen dos partes, la autoridad administrativa y el particular.

La autoridad administrativa será el órgano estatal que conforme a la Ley tenga la capacidad para, en ejercicio de sus funciones, dictar un acto de molestia que consiste en la visita de verificación y posteriormente, si de ella se detectan violaciones a la Ley, la imposición de una multa.

El autor Miguel Acosta Romero, al referirse a las partes del acto administrativo, en particular a la autoridad, señala:

"a).- El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.

Para Jeón de Soto, en el análisis del acto

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo: CXVII, Página 71, Segunda Sala.

administrativo, "no es el autor del acto el que ocupa el primer plano, más bien es el acto mismo, es evidentemente imposible hacer abstracción del administrador, el lugar que ocupa se injerta lógicamente al lado de los otros elementos del acto administrativo.

El agente de Derecho Público no tiene en principio libertad de escoger en lo que respecta al tipo jurídico de sus actos, ni los fines de su actividad, ni los antecedentes a los que el acto debe suceder".⁶¹

Ahora bien, el sujeto activo, autoridad, necesariamente deberá contar con las facultades necesarias para emitir el acto de autoridad, pues puede darse el supuesto que siendo autoridad esta no sea competente, al respecto el mismo autor nos señala:

"Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. El órgano de la Administración que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Con esto creemos precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo)."⁶²

De lo anterior podemos señalar que será autoridad competente aquella que cuente con una competencia formal y material, así Gabino Fraga al definir a la competencia formal y material lo hace en los siguientes términos:

⁶¹ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. p. 629.

⁶² Ibidem. p. 629 y 630.

a).- Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b).- Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos".⁶³

Atento a la clasificación de competencia en sentido material y formal que se ha señalado por el autor Gabino Fraga, la autoridad administrativa contará con una competencia formal atendiendo a sus funciones administrativas, y una competencia material cuando realice una actividad diversa a la administrativa como lo es el expedir un reglamento o el de solucionar una controversia suscitada entre la autoridad y el particular, que aún cuando se encuentra facultado para ello, es una función de carácter judicial.

El sujeto pasivo del acto administrativo, serán las personas a quienes vaya dirigida la verificación, pudiendo ser personas físicas o morales quienes en todo momento habrán de contar con la capacidad jurídica necesaria y en su caso, con la

⁶³ Fraga Gabino, Op. Cit. p. 29.

personalidad que lo acredite, al respecto Rafael Martínez Morales señala:

“En cuanto al particular, no basta que tenga la capacidad de ejercicio que marca la legislación civil, sino que además si se trata de personas morales, sus representantes deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a su representada”.⁶⁴

El particular, persona física o moral, será el propietario o representante legal de la negociación, industria o comercio donde se lleve a cabo la visita de verificación. La persona física es el ser humano (todo hombre es persona), dueño de la negociación, que no necesariamente habrá de ser capaz, baste citar como ejemplo el hecho de que personas menores de edad son dueñas de algún comercio, así encontramos casos como los de artistas famosos, que a temprana edad son propietarios de innumerables comercios, que aún cuando han de ser representados en cualquier negocio jurídico, los responsables serán ellos en lo personal. Ahora bien, respecto a la persona moral, recurriremos a nuestro Código Civil para establecer quienes son personas morales a lo que el artículo 25 nos señala:

“Artículo 25.- Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios;

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

⁶⁴ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 128.

III.- Las sociedades civiles o mercantiles:

IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 23 de la Constitución Federal;

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley, y

VII.- Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736".

La persona física como sujeto pasivo del acto administrativo deberá tener la capacidad de goce y la de ejercicio, siendo esta última optativa, Cipriano Gómez Lara al referirse a estas capacidades señala:

"La capacidad debe entenderse como la aptitud para poder ser sujeto de derechos y obligaciones. Esta capacidad puede ser de goce o de ejercicio. La capacidad de goce es la aptitud del sujeto para poder disfrutar de los derechos que le confiere la ley y por ello, se identifica en este sentido con el concepto de personalidad jurídica, entendida ésta precisamente como la idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y que implica la concurrencia de una serie de atributos, precisamente llamados atributos de la persona, como lo son: el nombre, el domicilio, el estado civil, el patrimonio, etcétera. Debe hacerse notar que todas estas características de la persona, le son dadas por atribuciones normativas y si es apta para recibir las, se dice que tiene personalidad y que por lo tanto tiene la capacidad de goce. Frente a la capacidad de goce,

tenemos la capacidad de ejercicio, que es la aptitud para ejercer o hacer valer por sí mismo, los derechos u obligaciones de los que sea titular. La capacidad de ejercicio presupone la de goce, pero no a la inversa".⁴⁵

Ahora bien, de acuerdo con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, podrá realizarse la visita de verificación en atención a las siguientes materias:

"Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto regular las visitas de verificación administrativa que practique la Administración Pública del Distrito Federal, en las materias siguientes: protección civil; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; salud; deporte; discapacitados; agua y drenaje; establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; construcciones y edificaciones; anuncios; desarrollo urbano y uso del suelo; mercados, rastros y abasto; cementerios y servicios funerarios; espectáculos públicos, turismo y servicios de alojamiento, y protección de no fumadores."

4.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento de calificación de actas de verificación necesariamente requiere de la existencia de la visita de verificación, la cual a su vez tendrá como requisito, la orden de la autoridad competente, que funde y motive la visita de

⁴⁵ Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. p. 229.

verificación, pues así lo refiere el artículo 18 del Reglamento de Verificación Administrativa que dispone:

"Artículo 18. Toda visita de verificación únicamente podrá ser realizada mediante orden escrita de la autoridad competente. Esta orden deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Lugar y fecha de expedición;

II. Número de expediente que le corresponda;

III. Nombre, denominación o razón social del visitado;

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

V. Objeto y alcance de la visita de verificación;

VI. Fundamentación y motivación jurídicas;

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

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

IX. El número telefónico del sistema a que se refiere el artículo 9 de este Reglamento;

X. Autoridad a la que se puede dirigir el visitado para formular quejas sobre la visita de verificación, especificando el domicilio de ella, y

XI. Los demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables."

La orden de visita de verificación ha resultado de enorme trascendencia para las citadas visitas, pues mediante esta disposición se ha buscado dar una solución al problema de la corrupción, limitando en su actuar a los verificadores, así en la orden se establece todo lo concerniente a la mencionada diligencia, no pudiendo transgredir el verificador, los lineamientos establecidos en la orden de visita de verificación y, por si fuera poco, también la posibilidad de que el visitado pueda, por teléfono, cerciorarse de la veracidad de tal inspección, situación con la que estamos totalmente de acuerdo y que no podemos menos que señalar que la reforma fue aceptada y cumple con los requisitos necesarios para el buen funcionamiento de las visitas de verificación.

Una vez que el verificador ha recibido la orden, éste se traslada al domicilio correspondiente a efecto de llevar a cabo la diligencia, si el buscado no se encuentra se dejará un citatorio para que lo espere al siguiente día hábil, el referido citatorio hará del conocimiento la mencionada orden y desde luego su objeto y alcances, apercibiendo al visitado para que en caso de no esperar al servidor público, la diligencia se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio.

Una vez que se ha presentado el verificador y se

encuentre presente también el visitado o su representante legal, el servidor público se tendrá que identificar, entregando la orden de visita, la Carta de Derechos y Obligaciones que le asiste, requiriéndose a la persona con que se entienda la actuación, designe dos testigos para que estén presentes en la diligencia.

Durante la visita de verificación, el visitado podrá acompañar al verificador en todo su desarrollo, pudiendo formular las observaciones y aclaraciones que estime convenientes, así también podrá acompañar la documentación que estime pertinente respecto de las posibles irregularidades detectadas, y una vez levantada el acta respectiva, podrá corroborar que ésta contenga los datos de la orden de visita y las manifestaciones hechas por él, solicitando al efecto la copia del acta, cabe señalar que si se detecta alguna irregularidad respecto a la información proporcionada por el sistema de información telefónica, con la documentación que sea exhibida por el verificador, se podrá solicitar la asistencia de la Contraloría General del Distrito Federal a efecto de que se levante el acta circunstanciada correspondiente.

Con motivo de estas reformas administrativas, las visitas de verificación se convierten, de un trámite fastidioso que se prestaba a extorsiones, a uno más simple, transparente y de mayor credibilidad para el gobernado, sin embargo, no por ese

hecho podemos establecer que ya no se dé la corrupción, pues ésta nos afecta en todas esferas y en todos ámbitos.

Una vez que se ha levantado el acta de visita de verificación, se procederá a hacer del conocimiento del visitado las posibles irregularidades que se hallan encontrado, procediendo a dar parte a su superior jerárquico, para que se inicie el procedimiento de calificación de acta de visita de verificación.

Recibida el acta de visita de verificación, el visitado que no esté conforme con la misma, contará con un plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de la conclusión de la verificación, para que por escrito acuda ante la autoridad correspondiente a deducir lo que a su derecho convenga.

El escrito de comparecencia deberá contener cuando menos los siguientes datos:

a).- La autoridad administrativa, ante quien se esté llevando a cabo el proceso administrativo.

b).- El número de expediente que corresponde a la visita de verificación.

c).- Nombre del visitado y el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones.

d).- La fecha en que se realizó la visita de verificación, con la cual se determinará el plazo para saber si se ha presentado en tiempo.

e).- Los hechos de la visita de verificación, haciendo notar las irregularidades que se estime tuvieron lugar en ella.

f).- Las medidas de seguridad que se impugnan.

g).- Los argumentos y fundamentos de derecho que haga valer.

h).- Las pruebas que ofrezca.

Al escrito que presente el visitado inconforme, deberá de acompañar los documentos que ofrezca como pruebas o en caso de no tenerlos en su poder, y que éstos se encuentren en algún archivo público o en posesión de alguna autoridad, deberá solicitarlos por escrito y anexar, a la promoción de mérito, el acuse de recibo correspondiente a la solicitud de copias certificadas para el efecto de que la autoridad resolutoria

requiera, a la autoridad de que se trate, que expida los documentos respectivos. Con lo anterior, en su caso, se pasará al período probatorio.

La autoridad administrativa contará con un término de tres días hábiles para acordar el escrito por el que el visitado se opone al resultado de la visita de verificación, y si este no lo hiciera o no lo hiciera en término, se tendrán por ciertos los hechos reflejados en el acta de visita de verificación, procediéndose a calificarla.

5.- PERÍODO PROBATORIO.

Para quienes manifiesten por escrito su inconformidad con los términos de la visita o con hechos o irregularidades asentadas en el acta, dentro del término concedido por el Reglamento, se entiende que se abre un período probatorio que inicia con el ofrecimiento de pruebas, continua con su admisión y preparación y culmina con el desahogo de las probanzas, en este orden de ideas es claro el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal al establecer que las pruebas deberán acompañarse con el escrito por el que se inconforma, si es que no ya se hubiesen presentado durante el

desarrollo de la visita de verificación, atento a lo dispuesto por el artículo 36 que dispone:

"Artículo 36. Toda acta de visita de verificación deberá ser calificada por la autoridad, la que resolverá conforme a derecho.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados que no estén conformes con la misma o con los hechos o irregularidades asentados en el acta de visita de verificación, podrán expresar por escrito, ante la autoridad a quien corresponda calificar el acta, lo que a su derecho convenga...

El visitado deberá acompañar los documentos probatorios respectivos, en caso de que no los hubiese presentado durante el desarrollo de la visita de verificación.

Si el visitado no tuviese en su poder algún documento por obrar en archivos públicos y lo ofrece como prueba, lo manifestará en su escrito, acompañando, además, el acuse de recibo de la solicitud de copia certificada de dicho documento ante la autoridad respectiva."

Una vez ofrecidas las pruebas por el inconforme y admitidas que sean por la autoridad en un término de tres días, se determinará, en el mismo proveído la fecha y hora en que habrán de desahogarse éstas en la audiencia de pruebas y alegatos, cabe señalar que en este tipo de procedimientos las pruebas principales que se ofrecen son la documental, la testimonial, la pericial y la presuncional legal y humana, las

cuales consisten en:

La prueba documental, por no hallarse regulada en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, ni en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, acudimos a criterios doctrinales, así los documentos son definidos por el autor Guillermo Colín Sánchez de la siguiente forma:

"Documento es todo objeto o instrumento en donde consta o se expresa de manera escrita, representativa o reproductiva, la voluntad de una o más personas, relatos, ideas, sentimientos, cuestiones plásticas, hechos o cualquier otro aspecto cuya naturaleza sea factible de manifestarse en las formas señaladas." ⁶⁶

Ahora bien, los documentos se dividen en públicos y privados, por lo que como lo previene la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 4º., que en su parte conducente señala "... A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe esta Ley, se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta ley". Por lo que el mencionado Código de Procedimientos Civiles de esta Entidad Federativa, en

⁶⁶ Colín Sánchez Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 377.

su artículo 327 dispone:

“Artículo 327. Son documentos públicos:

I. Las escrituras públicas, pólizas y actas otorgadas ante notario o corredor público y los testimonios y copias certificadas de dichos documentos;

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

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

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

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

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

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

VIII. Las actuaciones judiciales de toda especie;

IX. Las certificaciones que expidieren las bolsas

mercantiles o mineras autorizadas por la ley y las expedidas por corredores titulados con arreglo al Código de Comercio:

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

Por lo que respecta a los documentos privados, éstos son los que se elaboran por un particular, o bien por cualquier persona que no tenga fe pública y que no actúe en función de sus atribuciones de autoridad.

La prueba testimonial, se concibe como la declaración que un tercero extraño al juicio hace respecto de ciertos hechos que presenció personalmente, esta prueba es definida por José Ovalle Favela en los siguientes términos:

“Un medio de prueba consistente en la declaración representativa que una persona, la cual no es parte en el proceso que se aduce, hace a un juez, con fines procesales, sobre lo que sabe respecto a un hecho de cualquier naturaleza.” ⁴⁷

La prueba pericial, consiste en el dictamen de una persona con conocimientos especiales en una industria, arte, oficio o profesión, que hace respecto de ciertos hechos de los que el juzgador desconoce o que se requiere saber con precisión.

⁴⁷ Ovalle Favela José, Op. Cit. p. 137.

Esta prueba es definida, por nuestro Código de Procedimientos Civiles, en su artículo 346 en los siguientes términos:

"Artículo 346. La prueba pericial sólo será admisible cuando se requieran conocimientos especiales de la ciencia, arte, técnica, oficio o industria de que se trate, más no en lo relativo a conocimientos generales que la ley presupone como necesarios en los jueces, por lo que se desecharán de oficio aquellas periciales que se ofrezcan por las partes para ese tipo de conocimientos, o que se encuentren acreditadas en autos con otras pruebas, o tan sólo se refieran a simples operaciones aritméticas o similares.

Los peritos deben tener título en la ciencia, arte, técnica, oficio o industria a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la ciencia, arte, técnica o industria requieren título para su ejercicio.

Si no lo requirieran o requiriéndolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas a satisfacción del juez, aun cuando no tengan título.

El título de habilitación de corredor público acredita para todos los efectos la calidad de perito valuator."

Las pruebas documentales se desahogan por su propia y especial naturaleza. La testimonial requerirá de la asistencia de los testigos, quienes generalmente serán presentados por sus oferentes y tratándose de la prueba pericial, ésta se rendirá por escrito y deberá ser ratificada por el perito.

Concluido el período probatorio en la audiencia, el visitado podrá alegar lo que a su derecho corresponda, lo cual podrá hacerlo en forma verbal o por escrito, y considerando que en nuestro país el litigio es preponderantemente escrito, es conveniente que estos alegatos se presenten mediante una promoción al término del periodo probatorio, una vez hecho lo anterior (si es que se presenta), la autoridad procede a dictar la resolución correspondiente.

6.- CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento de calificación de actas de visita de verificación concluye con la resolución que la autoridad emita al respecto, la cual puede darse en dos sentidos: Uno decretando la existencia de irregularidades administrativas e imponiendo una sanción ó, decretando que no existe irregularidad administrativa.

La calificación del acta de visita de verificación concluye con la resolución al respecto, la cual deberá dictarse dentro del término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, conforme lo establece el artículo 40 del

Reglamento de Verificación que en su primer párrafo señala:

"Artículo 40. Dentro de los diez días hábiles siguientes, la autoridad que conozca del procedimiento emitirá resolución, en la cual, en su caso, impondrá las sanciones y medidas de seguridad que procedan en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables. Esta resolución se notificará personalmente al visitado, dentro de los diez días hábiles siguientes..."

Si la resolución por la que se califica el acta de visita de verificación no se realiza dentro del término de diez días hábiles a que se refiere el artículo preinserto, o bien no se notifica dentro de los diez días posteriores a la resolución en términos del Reglamento de Visita de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, operará el silencio administrativo con la consecuencia jurídica de que se tengan por no encontradas irregularidades administrativas, ello en beneficio desde luego del particular, y así lo establece el último párrafo del artículo 40 del mismo Reglamento que dispone:

"Si transcurridos los plazos a que se refiere el presente artículo, la autoridad no notifica la resolución correspondiente, se entenderá que en la visita de verificación no se encontraron irregularidades administrativas."

Lo anterior es conocido como el silencio administrativo, es decir, cuando la autoridad no contesta, o lo hace fuera del término de Ley, al respecto Rafael Martínez Morales señala:

"El silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración." ²²

La inclusión de esta figura jurídica como una de las opciones contempladas en el Reglamento analizado, respecto a la resolución del procedimiento de calificación de actas de visita de verificación es muy acertada, ya que de alguna manera obliga a la autoridad emisora a atender la petición del particular, y analizar en forma particular e integral las actuaciones, so pena de que se tengan por no encontradas irregularidades administrativas con la consiguiente consecuencia favorable al particular en relación al resultado de la visita de verificación.

²² Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 229.

CAPÍTULO IV

LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU EJECUCIÓN.

1.- RESOLUCIÓN.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la resolución será:

"Resolución f. Acción y efecto de resolver. Ánimo, valor o firmeza, prontitud viveza, decisión, decreto o fallo de autoridad gubernativa o judicial."⁶⁹

El autor Ramón Parada al referirse a la resolución comenta:

"La resolución es el modo natural y normal de terminación de los procedimientos administrativos que si se instruyen es justamente para que se dicte una resolución. La resolución, como manifestación de voluntad del órgano titular de la competencia que resuelve sobre intereses o derechos administrativos, es, por otra parte, el prototipo del acto administrativo, o el acto administrativo por antonomasia."⁷⁰

⁶⁹ Diccionario de la Española. Op. Cit. P. 505.

⁷⁰ Parada Ramón "Realmenio Jurídico de las Administraciones Públicas; y Procedimiento Administrativo Común", Editorial Marcia. Pons, Madrid, España. 1993. p. 315.

La resolución, desde el punto de vista del concepto civilista y partiendo del hecho de que el propio Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su artículo 79 señala que las resoluciones son: "I. Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos; II. Determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales; III. Decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos; IV. Resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenando, admitiendo o desechando pruebas, y se llaman autos preparatorios; V. Decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias; VI. Sentencias definitivas". "Los jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar, ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito" ⁷¹, que implica la obligación de la autoridad judicial para dictar la resolución que corresponda a la situación planteada por las partes.

La resolución, desde otro punto de vista, en el ámbito administrativo es el "Acto Administrativo que pone fin a un procedimiento de manera expresa o presunta en caso del silencio

⁷¹ Artículo 83 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, vigente.

de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas;" ⁷², por lo que si en un momento dado, y en el terreno de las verificaciones administrativas, "... Esta resolución se notificará personalmente al visitado, dentro del término de diez días hábiles siguiente; si transcurridos los plazos a que se refiere el presente artículo, la autoridad no notifica la resolución correspondiente, se entenderá que en la visita de verificación no se encontraron irregularidades administrativas." ⁷³

De estas anotaciones podemos señalar que la diferencia entre el concepto civilista y el administrativo de la resolución, la es la obligación que tiene la autoridad, en el primer concepto, de emitir necesariamente su resolución para dirimir una controversia o determinar sobre alguna situación en particular y, en el segundo concepto se aprecia la posibilidad que tiene la autoridad, dentro del "Procedimiento para la calificación de las actas de visita de verificación", de emitir resolución y notificarla personalmente dentro de los diez días hábiles siguientes y, no dictarla o, en su caso, habiéndola dictado no se hubiera notificado en el plazo indicado, situación que deberá entenderse en el sentido que esa será una forma de

⁷² Fracción XXIV del artículo 2º.- de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

⁷³ Artículo 40.- del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

resolver, mediante el silencio de la autoridad, en beneficio del particular.

En este tipo de resoluciones se determina dentro del plazo de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que dicta, ya sea la imposición de sanciones o de las medidas de seguridad que procedan ó ambas, según proceda en términos de los ordenamientos legales aplicables, pudiendo llegar incluso hasta la clausura del establecimiento.

En la teoría se maneja el criterio de que: "La resolución debe decidir todas las cuestiones que se deducen del expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados. Su contenido se limitará a la decisión adoptada, salvo que deban ser motivadas, y si son dictadas por delegación lo harán constar de forma expresa." ⁷⁴

Cabe señalar que de acuerdo con nuestro sistema jurídico y en especial a lo preceptuado por nuestra Constitución, no sólo debe plantearse la resolución en tiempo y deducir las cuestiones del expediente, sino que también deben de ser fundadas y motivadas como lo dispone el artículo 16, pues de lo contrario serían violatorias, atento a las siguientes

⁷⁴ Cosculluela Montaner Luis, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Cívicas, 3ª. Edición, Madrid, España 1992. p. 324.

jurisprudencias:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. No basta para estimar ajustada a derecho una resolución de la autoridad, que ésta se encuentre facultada por la ley para dictarla, ni aún en el supuesto de que se trate de una facultad discrecional, sino que es indispensable que tal resolución se halle legalmente fundada y motivada, en acatamiento al artículo 16 constitucional, expresando los razonamientos mediante los cuales llegó a la conclusión de si existe razón legal o no, para acceder a la solicitud que le fue presentada y por otra parte, apoyarla en los preceptos legales que hubiera estimado aplicables al afecto.

Amparo en revisión 4485/64. Puente de Reynosa, S. A. 2 de mayo de 1968. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen XLVIII, Tercera Parte, pág. 36. Amparo en revisión 887/61. José Horacio Septien. 21 de junio de 1961. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Véase:

Volumen XCVII, Tercera Parte, pág. 9

Volumen CXI, Tercera Parte, pág. 32

Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 74." ⁷⁵

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS. Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.

Amparo en revisión 4798/63. Leonel Melo Rodríguez.

⁷⁵ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo CXXXI, Tercera Parte, Segunda Sala, Página 27.

2 de octubre de 1963. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Tesis relacionada con Jurisprudencia 373/85." ⁷⁶

Con las anotaciones hechas, podemos distinguir dos situaciones en las que se puede presentar la dictaminación de resoluciones en el reglamento que se analiza en el presente trabajo: En el momento de determinar, en el procedimiento para la calificación de las actas de visita de verificación (ya sea que se presente o no por el particular, oposición al resultado de la visita de verificación, incluyendo el caso del silencio administrativo como forma de resolución) y, la resolución propiamente dicha, al recurso administrativo de inconformidad, cuando el particular lo interpone al verse afectado por la resolución que pone fin al procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación.

2.- SENTENCIA.

"La doctrina más selecta -nutrida de tradición romana- entrelazó los conceptos de jurisdicción y el de la finalidad que en ella se persigue, o sea la sentencia, mediante un análisis de

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo LXXVI, Tercera Parte, Segunda Sala, Página 58.

esencia y de contenido; así es como se desglosaban las notas peculiares y características de tal función: NOTIO (facultad de interiorizarse y conocer de los conflictos de intereses subjetivos de los justiciables), VOCATIO (facultad de citar, y aún someter para los fines necesarios, a las partes, en especial al demandado), COERTIO e IMPERIOUM (a fin de lograr el respeto al juez y acatamiento a sus mandatos), SENTENCIA y JUDICIUM (como facultad de emitir una resolución y sentenciamiento en el caso concreto)" ⁷⁷, entonces pues se concluye, "tradicionalmente, que la sentencia, entendida -como el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (Juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés" ⁷⁸

El autor Eduardo Couture, citado por el tratadista José Ovalle Favela define a la sentencia en la siguiente forma:

"Couture distingue dos significados de la palabra sentencia: como acto jurídico procesal y como documento. En el primer caso la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento. A su vez, como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene

⁷⁷ Cortés Figueroa Carlos. "Introducción a la Teoría General del Proceso" Cárcenas, Editor y Distribuidor, México 1974. 1º. Edición, p. 333.

⁷⁸ *Ibidem.* p. 334.

el texto de la decisión emitida." ⁷⁹

El Diccionario de la Lengua Española define a la sentencia en los siguientes términos:

"Sentencia f. Dictamen, parecer. Máxima, pensamiento, dicho conciso que encierra doctrina o moralidad. Declaración de juicio y resolución de juez. Decisión que toma el árbitro de una controversia o disputa." ⁸⁰

El procesalista Cipriano Gómez Lara al referirse a la sentencia lo hace en los siguientes términos:

"La sentencia es un tipo de resolución judicial, probablemente el más importante, y que pone fin al proceso. Si dicha sentencia, al poner fin al proceso, entra al estudio del fondo del asunto y resuelve la controversia mediante la aplicación de la ley general al caso concreto, entonces puede afirmarse que se ha producido una sentencia en sentido material. Por el contrario, si la resolución que pone fin al proceso no entra al fondo del asunto, ni dirime la controversia, sino que, por ejemplo, aplaza la solución del litigio para otra ocasión, y contiene declaraciones de significado y transcendencia exclusiva y meramente procesal, entonces estaremos frente a una sentencia formal, pero no material." ⁸¹

En atención a las exposiciones mencionadas podemos

⁷⁹ Couture, Eduardo citado por: Ovalle Favela José, Op. Cit. p. 160 y 161.

⁸⁰ Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 528.

⁸¹ Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. p. 325.

advertir que la sentencia y la resolución no difieren, si no que ambas comparten el objetivo resolutivo de intereses jurídico, en un momento dado podemos señalar que la resolución es el genero y la sentencia la especie, participando de la naturaleza de aquélla.

3.- SANCIÓN.

El Diccionario de La Lengua Española define a la sanción en los siguientes términos:

"Sanción f. Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. Pena que la ley establece para el que la infringe." ³²

La sanción puede interpretarse desde un punto de vista general ó en términos administrativos.

"En términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

Las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que va desde las nulidades de los actos, la

³² Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 522.

suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar, en el caso de México, hasta la privación de libertad, sin que ésta puede exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que ésta no se pague por el infractor, se permutará por arresto, que no podrá exceder de 36 horas." ⁸³

Conforme al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, las sanciones las podemos dividir en dos. Las que imponen una medida de seguridad y las pecuniarias. Las primeras serán aquéllas tendientes a proteger la salud y la seguridad pública y, las segundas se representan en relación al comportamiento del infractor y en atención a lo señalado por la Ley, el fundamento de las sanciones lo podemos apreciar claramente de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 47 y en el artículo 50 de nuestro Reglamento analizado y que respectivamente señalan:

"Artículo 47... La resolución por la que se impongan las medidas de seguridad deberá estar debidamente fundada y motivada, debiendo precisar, además, el término con el que cuenta el visitado para adoptar dichas medidas, así como las acciones que deba realizar para tal fin. Dicha resolución se notificará al visitado de manera personal."

"Artículo 50. Las sanciones pecuniarias son independientes de las medidas de seguridad; por lo que, la autoridad podrá imponerlas conjunta o separadamente, según sea el caso."

⁸³ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. p. 860.

Dentro de las sanciones que señalamos como medidas de seguridad, encontramos aquéllas que conllevan a la realización u omisión de determinados actos, tendientes al buen funcionamiento de la industria ó comercio, que por su naturaleza, pueden seguir funcionando sin afectar la salud y seguridad pública, sin embargo la sanción más fuerte que pudiera darse dentro de las denominadas medidas de seguridad lo es, la clausura, que consiste en el cierre de la negociación o industria, definitivo o parcial, que no permite seguir desarrollando la actividad propia.

La clausura, por ser un acto tan delicado en cuanto a los efectos que produce, debe darse conforme a lo establecido en el artículo 52 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que dispone:

“Artículo 52. En el caso de que proceda la clausura como sanción, la orden que la decrete deberá contener, por lo menos, los elementos siguientes: cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que la emite; nombre del propietario o la razón o denominación social de la empresa, así como el domicilio del establecimiento en el que se llevará a cabo; el alcance de la orden de clausura, precisando su carácter temporal o permanente, total o parcial; su fundamentación y motivación, así como el nombre del servidor público encargado de ejecutarla...”.

No podemos establecer las circunstancias particulares

por las que se dan las clausuras, pues estas dependerán de los diversos reglamentos que normen la actividad a la que se dedique la industria o comercio de que se trate.

Idéntica circunstancia acontece tratándose de las sanciones pecuniarias, pues estas también variaran en función de la falta y del giro de la sanción.

La sanción como consecuencia de la resolución e implícita en ésta, constituye la aplicación de una pena para el infractor, de tal suerte que ésta podrá constituirse por la imposición de una medida de seguridad, o de una multa e incluso por ambas, pues así lo establece el propio Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal al señalar que:

"Artículo 51. La imposición y cumplimiento de las sanciones, no eximirá al infractor de la obligación de corregir las omisiones o irregularidades administrativas detectadas en las visitas."

Ante estas posturas, podemos considerar que la sanción, en materia administrativa, es parte implícita de la obligación de hacer, de no hacer, o de pagar una cantidad determinada impuesta por la autoridad administrativa.

4.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Los recursos administrativos son definidos por Armando Herrera Cuervo de la siguiente forma:

"El recurso administrativo es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción." ⁸⁴

Francisco López Nieto al referirse a los recursos señala:

"Los recursos son la instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo, presentada a la autoridad administrativa por el titular de un interés jurídico, de acuerdo con determinadas formas y dentro de los plazos prescritos por el Derecho." ⁸⁵

Para nosotros el recurso administrativo será el derecho que tiene el particular para inconformarse e impugnar el acto de autoridad administrativa, siempre en busca de su cancelación o modificación, para lo cual habrá de sujetarse a los actos, formas y formalidades que la Ley determine, es decir que no se podrá hacer valer en forma caprichosa, así el autor José María Villar

⁸⁴ Herrera Cuervo Armando. "Recursos Administrativos v Suspensión", Editorial Porrúa. México, 1976. p 2,3.

⁸⁵ López Nieto Francisco. "El Procedimiento Administrativo", Editorial Bosch, Barcelona, España, 1960. p. 317.

señala:

“Los recursos deben presentarse generalmente por escrito. Con indicación del acto impugnado y de los fundamentos de la impugnación. Deben ir firmados, dirigidos en forma respetuosa.”⁸⁶

El recurso administrativo deberá cumplir entre otros requisitos los siguientes:

a).- La autoridad administrativa ante quien se promueve.

b).- El nombre de la persona que promueve el recurso, la personalidad con que se ostenta, domicilio que se señala para oír y recibir notificaciones y documentos.

c).- Nombre de la autoridad que emitió el acto que se recurre.

d).- El acto que se recurre y la fecha en que este se notificó.

e).- Los hechos en que se funde el recurso.

⁸⁶ Villar y Romero José María. “Derecho Procesal Administrativo”, Editorial Revista del Derecho Privado, Madrid, España, p. 151 y 152.

f).- Los agravios que cause el acto recurrido.

g).- Los fundamentos de derecho que pudieran resultar aplicables y la firma del promovente.

Estos requisitos, podemos señalar que en la generalidad, son los que debe de cumplir todo recurso.

Ahora bien, en materia administrativa existe el recurso de inconformidad, pues así lo establece el propio Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que en su artículo 42 dispone:

"Artículo 42. El visitado que se vea afectado por la resolución que ponga fin al procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación, podrá interponer el recurso de inconformidad que prevé el Capítulo Único del Título Cuarto de la Ley."

El recurso de inconformidad referido por el artículo preinserto, se halla contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, a lo cual nos abocaremos en nuestro siguiente inciso.

5.- RECURSOS EN CONTRA DE LA SANCIÓN.

Para fines de su estudio lo hemos denominado como "recurso en contra de la sanción" y no como en el Reglamento se maneja "recurso administrativo de inconformidad", el que se puede interponer en contra de la resolución que pone fin al procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación que, como hemos visto en el presente capítulo, puede darse en dos sentidos, el primero de ellos eximiendo al particular, es decir liberándolo de toda obligación y, el segundo supuesto se dará sancionándolo, así debemos de entender por "recurso en contra de la sanción", al recurso que se puede hacer valer en contra de la resolución que ha impuesto una sanción al particular.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal señala, como único recurso en contra de la resolución al procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación emitida por la autoridad administrativa, el de inconformidad, así nos remite a lo establecido por el Título Cuarto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, no obstante que "la ejecución de las leyes por medio de reglamentos, es un acto que emana naturalmente de la cualidad misma del poder ejecutivo. Entre las atribuciones del legislador, que no debe descender nunca a detalles, y las del poder

ejecutivo que no deben invadir el dominio de la Ley; delicada es la línea que les separa, y sin embargo muy importante conocerla, porque ni los Tribunales judiciales, ni los administrativos, tienen obligación de obedecer a reglamentos ilegales." ³⁷ por lo que no se deja de observar que el propio reglamento nos remite a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o sea que la facultad reglamentaria se encuentra comprendida en la misma Ley para su ejecución, tal potestad es consustancial a la naturaleza misma del Poder Ejecutivo.

Conforme a esta Ley, el recurso es optativo, por lo que el particular puede optar por acudir a interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o intentar el recurso de inconformidad mencionado, para lo cual el recurrente contará con un plazo de 15 días hábiles posteriores al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto que se impugne o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.

El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico del que emitió la resolución, conforme lo establece el artículo 110 de la Ley de Procedimiento

³⁷ Lorea, Teodosio "Dirección General de Publicaciones U.N. A.M.", México, 1978, p. 18 y 19.

Administrativo del Distrito Federal que señala:

"Artículo 110. El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público."

En atención a los requisitos que hemos señalado respecto de los recursos, el de inconformidad deberá de contener los siguientes requisitos:

a).- Nombre de la autoridad ante quien se promueve, que conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo será el superior jerárquico.

b).- Nombre de la persona que interpone el recurso y en su caso la personalidad con que se ostente.

c).- Domicilio que al efecto se señale para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos.

d).- Señalar cual es la autoridad que emitió el acto que se recurre.

e).- La fecha en que el acto fue notificado ó cuando

se tuvo conocimiento de éste.

i).- Los antecedentes, que son las circunstancias previas a la existencia del acto que se combate.

g).- Los hechos en que se funde el recurso, los cuales deberán narrar las circunstancias específicas en que se originó el acto.

h).- Los agravios, que de acuerdo al recurrente, han motivado el recurso que se interpone.

i).- Los argumentos y fundamentos de derecho que se crean aplicables al caso concreto.

Asimismo deberá acompañar al escrito con que se interponga el recurso de inconformidad, los documentos con que se acredite la personalidad; los documentos en los que conste el acto o resolución recurrida; la constancia de notificación de éste y las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.

Cabe hacer mención que si alguno de los documentos señalados en el párrafo anterior no se exhibiera con el escrito por el que se interpone el recurso, la autoridad deberá prevenir

al recurrente para que este los exhiba en un término de 5 días hábiles y, en el caso de no desahogar la prevención, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Digno de hacer mención en especial lo es, la posibilidad de otorgar, mediante solicitud previamente presentada (siempre y cuando sea antes de que se dicte resolución a la inconformidad), la suspensión del acto administrativo que se impugna, ésta "podrá" ser concedida por el superior jerárquico de aquélla que emitió el acto dentro de los cinco días hábiles siguientes a la solicitud de la providencia cautelar, señalando en el mismo auto, en su caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieren ocasionarse o la garantía del crédito fiscal en tratándose de multas, pudiendo hacerlo el particular en cualquiera de las formas que previene el Código Financiero correspondiente, sin embargo como excepción a la regla, en el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se establecen los casos en que no procederá la suspensión del acto y al respecto señala:

"Artículo 116. No se otorgará la suspensión en aquellos casos en que se cause perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el procedimiento."

La autoridad, en el caso de no acordar tal solicitud de

suspensión del acto dentro del término de cinco días hábiles, tendrá como consecuencia que se tenga como otorgada la suspensión solicitada.

El artículo 118 de la mencionada Ley señala que el efecto de la suspensión que en su caso se conceda, solo será para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso interpuesto.

Una vez que se han cumplido todos los requisitos señalados por la Ley y presentado el recurso ante la autoridad administrativa competente, ésta procede a requerir a la autoridad emisora del acto, un informe sobre el asunto y la remisión del expediente respectivo, lo cual deberá hacerse en el término de cinco días hábiles. Una vez recibidos los antecedentes y el informe se procederá a dictar el acuerdo correspondiente, el cual podrá darse en tres sentidos: el primero de ellos se refiere a la admisión a trámite del recurso en caso de que proceda; el segundo caso lo será en el sentido de prevenir al recurrente, por una sola vez, por alguna omisión en su escrito o en los documentos que debe anexar, para lo cual se notificará personalmente tal proveído y se le concederá el término de cinco días hábiles para que subsane la irregularidad u omisión y hecho lo anterior, dictará un nuevo acuerdo por el que se admita

o deseche el recurso interpuesto y; el tercero de los sentidos consiste en desechar la demanda, lo cual se hará en atención a si el recurrente subsanó o no las irregularidades u omisiones y a las situaciones previstas en lo preceptuado por el artículo 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que dispone:

“Artículo 121. Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:

I. Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;

II. Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;

III. Contra actos consumados de modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente;

V. Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta Ley; o

VI. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.”

Admitido el recurso de inconformidad, la autoridad administrativa deberá señalar día y hora para que tenga verificativo la audiencia de admisión y desahogo de las pruebas y una vez desahogadas éstas, procederá a recibir los alegatos

que la autoridad emisora del acto y el recurrente realicen conforme a su derecho, cabe señalar que se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesional, a cargo de la autoridad administrativa y aquellas que vayan en contra de la moral, el derecho y las buenas costumbres.

Una vez desahogadas las probanzas y recibidos los alegatos al término de la audiencia, el superior jerárquico deberá de emitir su resolución dentro de los diez días hábiles posteriores a la audiencia de Ley, en dicha resolución, de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Procedimiento ya mencionada, la autoridad resolutora podrá:

I).- Declarar la improcedencia o sobreseimiento; II).- confirmar; III).- Declarar la nulidad o revocación y; IV).- Modificar el acto impugnado (cuando el recurso sea total o proporcionalmente resuelto a favor del recurrente) u ordenar la reposición del procedimiento.

Cabe señalar que también puede darse el supuesto en que la autoridad no resuelva expresamente dentro del término concedido por la Ley, en cuyo caso estaremos frente al silencio de la autoridad, éste tendrá consecuencias jurídicas como lo establece el autor Francisco López Nieto al señalar:

"Silencio Administrativo. Ya hemos visto como las autoridades y organismos a quienes los participantes dirijan peticiones están obligados a resolverlas o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo. Esta obligación es una de las garantías más importantes con que cuentan los interesados que, por otra parte, no es sino una consecuencia lógica de finalidad del procedimiento administrativo.

Fernández de Velasco define el silencio administrativo como la presunción jurídica merced a la cual, requerirá la Administración para ejercitar un acto de poder, su omisión adquiere un valor positivo, es decir, valer jurídicamente como aquiescencia o como negativo del acto solicitado." ⁸⁸

Señala la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que si la autoridad encargada de resolver el recurso administrativo no lo hace expresamente dentro del término fijado por ésta, traerá como consecuencia que se confirme el acto impugnado, configurándose de esta manera la figura jurídica conocida como negativa ficta misma que implica que se tenga por confirmado el acto impugnado, siempre y cuando la autoridad no resuelva el recurso de inconformidad en un término de diez días contados a partir de la fecha de celebración de la audiencia, o habiendo resuelto no se notifique al recurrente dentro del término indicado, como lo previene el artículo 124 de la Ley del Procedimiento Administrativo multicitada.

⁸⁸ López Nieto Francisco, Op. Cit. p. 300.

En contra de cualquiera de las resoluciones del superior jerárquico recaídas al recurso interpuesto y que se considere perjudiquen la esfera jurídica de los particulares, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o incluso la interposición de un juicio de garantías para el objeto de conseguir el Amparo y Protección de la Justicia Federal por actos que afecten la tutela constitucional.

6.- LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN.

La ejecución de la sanción constituye a nuestro juicio la facultad jurisdiccional por la cual la autoridad hace efectivo el cumplimiento de la determinación contenida en la resolución administrativa dictada en el procedimiento y en atención al cumplimiento de los actos, formas y formalidades que la ley establece.

La ejecución de la sanción se puede realizar en dos supuestos diferentes. El primero de ellos se dará una vez que se ha dado el acto administrativo y que éste no es recurrido, o aún siendo recurrido, la autoridad no concede la suspensión solicitada del acto. El segundo supuesto se dará en el caso de

que sea admitido el recurso de inconformidad y el acto sea confirmado por resolución de la autoridad o por el silencio administrativo de ésta, pero independientemente de las anteriores circunstancias, el caso de excepción se constituye cuando la autoridad administrativa procederá a la ejecución de la resolución, conforme lo establece el artículo 49 del Reglamento de Verificación Administrativa para Distrito Federal que dispone:

"Artículo 49. Cuando el visitado no acate las medidas de seguridad que le sean impuestas, en el plazo y las condiciones que se determinen en la resolución respectiva, la Administración Pública procederá a la ejecución forzosa de las medidas de seguridad, con el auxilio de la fuerza pública en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables."

No queremos pasar inadvertidos que se puede interponer, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, juicio en nulidad, en el que se puede solicitar la suspensión del acto administrativo impugnado y en caso de ser admitido, la autoridad podrá señalar, en su caso, la exhibición de garantías correspondientes sin embargo, por ser el presente trabajo el análisis del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, no entraremos a su estudio por lo que nos limitamos al señalamiento ya indicado.

La ejecución de la sanción es regulada por el

Reglamento que se analiza en su Título Tercero, Capítulo Único.- (Del procedimiento para la aplicación de las medidas de seguridad y la imposición de sanciones). Para el supuesto de que se haya determinado ejecutar la resolución que pone fin al procedimiento de calificación de actas de visita de verificación y en su caso, hacer efectiva la sanción, misma que puede consistir en medidas de seguridad, sanciones pecuniarias y hasta la clausura, que son independientes de las mencionadas medidas de seguridad, por lo que la autoridad tiene la facultad de imponerlas conjunta o separadamente, según sea el caso y sin que tampoco se exima al infractor de la obligación de corregir las omisiones o irregularidades que le hallan sido detectadas durante la visita. En todos estos casos, la autoridad deberá notificar la resolución al interesado en forma personal.

El caso de excepción a dictar resolución al procedimiento de calificación del acta que nos ocupa, lo constituye el supuesto de que exista extrema urgencia y con el objetivo de proteger la salud y la seguridad públicas, la autoridad podrá dictar las medidas de seguridad que se consideren pertinentes, basándose en el informe escrito que previamente presente el verificador. En este tipo de resolución por el que se imponen medidas de seguridad, se debe precisar el término que se le concede al particular para acatar dichas medidas, así como las acciones que debe realizar para tal fin;

debe estar debidamente fundada y motivada; su notificación se debe llevar a cabo en forma personal y; puede contener, dependiendo del caso concreto, las siguientes medidas de seguridad:

"Artículo 45. Cuando con motivo de la actividad de que se trate, se ponga en peligro la salud y la seguridad públicas, las autoridades podrán imponer las siguientes medidas de seguridad, en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables:

I. El aseguramiento de materiales o sustancias peligrosas y contaminantes;

II. La suspensión temporal, total o parcial, de la actividad que genere el peligro o daño y

III. Las demás que establezcan los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables y que sean necesarias para preservar la seguridad y la salud de la población.

Las medidas de seguridad tendrán la duración estrictamente necesaria para que el visitado, subsane las irregularidades detectadas en la visita de verificación."

Volviendo a las medidas de seguridad como una forma de resolución que pone fin al procedimiento de calificación de actas de visita de verificación, esta resolución debe contener los siguientes requisitos:

"Artículo 48.- La resolución que imponga medidas de seguridad, contendrá:

I. La autoridad que la emite;

II. El nombre, razón o denominación social del visitado;

III. El domicilio;

IV. El nombre del propietario o representante legal;

V. Las medidas de seguridad cuya adopción se ordena, especificando la duración de las mismas;

VI. El servidor público encargado de supervisarlas y, en su caso, de ejecutarlas, y

VII. Las demás características de las medidas de seguridad que sean necesarias para su adecuada aplicación."

En el supuesto de que el visitado no acate las medidas de seguridad dictadas dentro del plazo y en las condiciones contenidas en la resolución, el artículo 49 del Reglamento analizado faculta a la Administración Pública para que exija su cumplimiento forzoso, aún valiéndose del auxilio de la fuerza pública con apoyo en los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Para el caso de que la resolución determine como sanción la clausura, ya sea en forma permanente o temporal, total o parcial del establecimiento, la orden que la decreta deberá contar por lo menos con los siguientes requisitos: cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que la emite, nombre del propietario o la razón o denominación social de la empresa.

así como el domicilio del establecimiento en que se llevará a cabo, el alcance de la orden precisando su carácter temporal o permanente, total o parcial, fundamentación y motivación y, el nombre del servidor público encargado de la ejecución material.

Se debe de realizar una diligencia, en cumplimiento a lo ordenado por la autoridad administrativa, así una vez que se ha dado la orden al notificador ejecutor, éste deberá constituirse en el domicilio del requerido a efecto de cumplimentar la resolución emitida por dicha autoridad, así el servidor público deberá identificarse plenamente ante el propietario o representante legal de la industria o negociación en que se practique la diligencia, lo cual, desde luego lo hará con la credencial que lo acredite como tal, entregando una copia de la orden de clausura.

Una vez identificado, requerirá la intervención de dos personas para que funjan como testigos de asistencia, debemos recordar que cuando se niegue a nombrarlos el requerido, éstos serán nombrados por el servidor público encargado de ejecutar la orden, esta circunstancia será asentada en el acta respectivo, sin que esto tenga repercusión alguna en cuanto a la validez de la misma.

El funcionario público deberá plasmar, en el acta

circunstanciada: el lugar en el que se constituyó, la fecha, el nombre de la persona con quien se entendió la diligencia, el nombre de los testigos de asistencia. De esta manera procederá a dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad administrativa, colocando las fajillas de clausura correspondientes, asentando también en el acta, los incidentes y demás particularidades de la diligencia y, hecho lo anterior, deberá recabar la firma de todas las personas que en ella intervinieron, concluyendo así con ésta. El ejecutor tiene la obligación de dejar una copia del acta a la persona que haya atendido la diligencia.

Para el caso de que por oposición de alguna persona no se pueda ejecutar la orden de clausura, el ejecutor deberá rendir un informe al superior jerárquico quien, por resolución fundada y motivada impondrá, a la que se haya opuesto, una sanción administrativa prevista en la fracción III del artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo para esta Entidad Federativa y que se refiere al arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, asimismo emitirá una nueva orden de clausura y solicitará el concurso de la fuerza pública para su ejecución.

Se observa que en el segundo párrafo del artículo 53 del Reglamento sujeto al presente estudio, se contempla la

obligación del superior jerárquico, consistente en que él "impondrá a la persona que se haya opuesto a la diligencia la sanción prevista en la fracción...", nos estamos refiriendo al mencionado arresto administrativo, así mismo, en caso de que el servidor público encargado de ejecutar la orden omita esta conducta, será sujeto de que se le finque la responsabilidad que corresponda por parte de su superior jerárquico.

7.- PERSPECTIVAS DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Después de haber analizado lo concerniente al procedimiento, estructura y funcionamiento de las visitas de verificación y de la calificación de las actas mencionadas, es menester del presente inciso el poder señalar el posible desarrollo del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, así encontramos lo siguiente:

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal cuanta con una extensa gama de aplicación, por lo que su ámbito de competencia se encuentra perfectamente establecido.

El Reglamento de Verificación Administrativa, resulta novedoso por cuanto hace al procedimiento que lleva a cabo el verificador respecto de las visitas de inspección.

Sin lugar a dudas, representó un gran avance en materia administrativa al establecer los parámetros bajo los cuales habrá de llevarse a cabo la visita de inspección, de tal forma que ya no se permite a los inspectores realizarlas a su libre arbitrio.

El hacer saber al gobernado el motivo de la visita, a lo que ha de sujetarse ésta y, desde luego, los derechos con que cuenta, da una mayor credibilidad en las autoridades administrativas, lo que desde luego es plausible, reconociendo el esfuerzo que se está haciendo.

Las garantías de audiencia y legalidad conforme a la visita de verificación y a la calificación del acta de ésta, se han cumplido cabalmente pues en todo momento se permite la intervención del particular en defensa de sus intereses.

Una vez resuelta la calificación del acta de visita de verificación y en su caso, impuesta la sanción, el particular puede impugnar el contenido de la resolución mediante el recurso de inconformidad, el cual se hace valer ante el superior

jerárquico de quien dictó la resolución administrativa, pudiendo solicitar la suspensión del acto y teniendo la posibilidad de obtener la revocación del acto impugnado, lo cual desde luego también da más confianza en la sana impartición de justicia, máxime que este recurso es optativo para el particular.

Si el afectado opta por interponer juicio de nulidad, también resulta beneficiado, pues tendrá una oportunidad más de alegar lo que a su derecho convenga, independientemente de que, en este caso, una autoridad distinta, además de colegiada (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), resolverá su litigio.

Es evidente que el procedimiento de verificación administrativa y la calificación del acto respectiva, en términos del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, ha respondido a las necesidades sociales de nuestro Distrito Federal, sin embargo, a nuestro juicio existen algunas circunstancias que pueden ser objeto de reforma en beneficio de una sana administración y de una impartición de justicia más justa, así nos atrevemos a sugerir algunas consideraciones que aún cuando modestas pudieran ser benéficas para el procedimiento administrativo de verificación.

En el actual procedimiento, una vez recibida la orden

de visita, se procede a realizar ésta, para lo cual el verificador se constituye en el domicilio en busca del propietario o de su representante legal y sólo en caso de no encontrarlo, se deja citatorio para que éste lo espere en una fecha próxima, ante ello nosotros consideramos más conveniente que se notifique previamente al buscado para que éste pueda tener a la mano todos los elementos necesarios e indispensables respecto de la verificación que se pretende hacer, así si el verificador en el desarrollo de su visita llega a detectar algunas irregularidades, el verificado pueda en ese momento argumentar lo que a su derecho corresponda, exhibiendo pruebas que estime convenientes. Al mismo tiempo, si el verificador detecta alguna anomalía y el verificado no desvirtúa las irregularidades, la autoridad también tendrá más certeza al calificar el acta respectiva, motivo por el cual creemos conveniente que para la realización de una verificación, se notifique previamente la fecha y hora en que se llevará a cabo ésta.

El permitir al particular conocer la fecha en que se llevará a cabo la verificación, beneficiara en el sentido de que éste puede estar presente al momento de la verificación y pueda estar asistido del personal técnico que crea necesario, así como de un profesional si así lo deseara, que pudiera ser un abogado o un contador.

Por parte de la autoridad, se puede tener un mejor aprovechamiento de los recursos humanos destinados a materializar las visitas de verificación, ya que no tendrían que hacer una vana visita para dejar un citatorio, sino se presentarían con un alto porcentaje de seguridad de realizar su cometido. También se observa que al momento de programar las visitas se tendría una mejor organización administrativa y con más tiempo, sugiriendo que la forma de hacer esta notificación sea vía correo certificado, desde luego previendo esta situación en una reforma al Reglamento respectivo.

Con lo anterior, se daría más oportunidad de defensa al particular y una mayor transparencia al procedimiento de visita de verificación, lo cual redundaría en una mayor eficiencia tanto en la aplicación de la normatividad del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal como en la inmediatez en cuanto a la respuesta de los establecimientos sujetos al sistema de verificación empresarial, esto es, la preparación previa que los particulares tendrán para la realización de la diligencia de que se trata.

Cabe destacar lo que consideramos constituye el silencio administrativo, tratándose de la resolución del recurso de inconformidad, puesto que se le atribuyen consecuencias negativas a su silencio, es decir que de no resolverse dentro del

término que fija la misma Ley, se entiende que se confirma el acto impugnado. Por otro lado, el Reglamento de Verificación Administrativa, nos señala que si no es notificada la resolución de la calificación del acta en el término de Ley, se tendrá por no encontradas irregularidades administrativas, es decir, se le da un efecto positivo que no implica consecuencias jurídicas al visitado, por el contrario, es en su beneficio.

Planteada de esta manera la forma de interpretar el silencio administrativo como una forma de resolver los conflictos contencioso - administrativos por parte de la autoridad, interpuestos por los afectados por algún acto administrativo de los ya descritos en este trabajo, tenemos que, por un lado se regula la positiva ficta en el Reglamento de Verificación Administrativa y, por otro, en la Ley de Procedimiento Administrativo, ambos ordenamientos del Distrito Federal, lo que se señala como silencio administrativo, debe entenderse como una respuesta negativa a la interposición del recurso de inconformidad (negativa ficta), y aunque parezca que son disposiciones de interpretación contrarias, acarrear al particular una esfera de seguridad jurídica, toda vez que en el primer caso, a todas luces la positiva ficta, como ya se vio, favorece al particular y en el caso de la aplicación de la negativa ficta se le da a éste un término preciso de diez días contados a partir de la fecha de celebración de la audiencia para resolver

concretamente y notificarle dicha resolución, transcurrido dicho término se configura tal negativa ficta, siendo una situación de certeza ante la que quien se vea afectado por ella, tiene la posibilidad de ocurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a interponer juicio de nulidad en contra de esa resolución (no perder de vista que el recurso de inconformidad es optativo, lo que implica una gama más amplia de defensa al particular) ó, en su caso también puede interponer un juicio de garantías intentando obtener el amparo y protección de la Justicia Federal por los actos que considere le afectan su esfera de derechos constitucionales. Todo esto nos refleja la diversidad de medios con que cuenta quien se vea afectado por las resoluciones de la autoridad.

Consideramos que el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal es uno de los ordenamientos jurídicos mejor elaborados, puesto que ha respondido a las necesidades sociales del Distrito Federal combatiendo la corrupción y los tramites engorrosos respecto de las visita de verificación administrativa, dando al visitado una verdadera oportunidad de defensa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Dentro de la pirámide Kelseniana de la jerarquía de las normas, el Reglamento tiene la jerarquía suficiente para la obligatoriedad de su aplicación general, abstracta e impersonal, aunque aún y a pesar de su procedimiento de creación (expedido por el propio órgano de la administración) se percibe imparcial, revistiendo un importante logro en el sistema jurídico local del Distrito Federal.

SEGUNDA.- Dentro del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, para ser verificador, no se contemplan requisitos por lo que se sugiere que se requiera una especialidad para desarrollar esta actividad, como sería el caso de aspectos generales en materia de derecho, y los particulares que se requieren tanto en la diligencia de verificación como en la formulación del acta que al efecto se levante, sin pasar por alto los conocimientos sobre la materia o giro de la persona física o moral sujeta a la verificación, además de que por Ley se tenga una capacitación continua para las personas que desarrollan esta actividad.

TERCERA.- El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, busca evitar la corrupción que se ha suscitado entre inspectores y particulares, así como los abusos de

los primeros al limitar perfectamente su actuar.

CUARTA.- El entregar la orden de visita de verificación por escrito y especificar el objeto de ella, ha dado mayor confianza no solo a los verificados, también los verificadores que tienen un campo determinado que atender, lo que puede redundar en que sea más rápida la visita y a su vez en una mayor productividad y un mayor aprovechamiento de los recursos humanos que el Gobierno del Distrito Federal tiene destinados a tal actividad.

QUINTA.- Al implantarse como obligación del verificador, dar a conocer los derechos del verificado y sobre todo que éste pueda realizar una llamada telefónica para comprobar la veracidad en la procedencia de la orden de visita de verificación, se considera que ha sido un gran avance en el contenido del Reglamento analizado.

SEXTA.- El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal da cabal cumplimiento a las garantías de audiencia y legalidad, permitiendo que desde la visita de verificación y hasta antes de calificación del acta, el particular sujeto a la visita puede argumentar lo que a su derecho corresponda y ofrecer las pruebas que estime necesarias en defensa de sus intereses.

SÉPTIMA.- El verificado puede inconformarse en contra de la resolución de la calificación del acta administrativa de verificación, mediante el recurso de inconformidad, el cual es de aplicación optativa.

OCTAVA.- El verificado tiene a su favor el silencio administrativo, cuando éste es interpretado para resolver el recurso de inconformidad en contra de la calificación del acta de verificación administrativa, pues de no darse respuesta a tal recurso dentro de los plazos señalados por la Ley, se entenderá que no se encontraron irregularidades.

NOVENA.- El verificado tiene el derecho de solicitar, al interponer el recurso de inconformidad, la suspensión del acto impugnando, la cual no podrá negarse, salvo los casos en que su otorgamiento pueda perjudicar el interés social, contravenga disposiciones de orden público o deje sin materia el procedimiento.

DÉCIMA.- El verificado puede optar también, para oponerse a la resolución de la calificación del acta de verificación administrativa, por interponer juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, haciendo valer sus argumentos en defensa de sus intereses.

DÉCIMA PRIMERA.- Al optar, el particular, por interponer el recurso de inconformidad regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tiene la doble posibilidad de que sus argumentos van hacer analizados conforme a derecho y su planteamiento resuelto en forma imparcial, pues la resolución que recaiga a dicho recurso (incluyendo la resolución negativa ficta), también podrá ser impugnada posteriormente, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal mediante el juicio de nulidad que corresponda.

DÉCIMA SEGUNDA.- Debe reformarse el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, a efecto de dejar un citatorio previo a la realización de la visita de verificación, para permitir al visitado tener los documentos, solicitados completos y reunir los elementos necesarios para alegar lo que a su derecho convenga, aunado a que de esta forma se facilitaría el momento para que sea el representante legal quien personalmente atienda la diligencia.

DÉCIMA TERCERA.- El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, en términos generales ha cumplido cabalmente con su cometido, siendo acorde a la realidad social y a las expectativas de nuestra entidad.

BIBLIOGRAFÍA

1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 8ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1988.

2.- BURGOA, IGNACIO., "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 21ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1988.

3.- COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 11ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1989.

4.- CORTÉS FIGUEROA CARLOS, "INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO", 1ª. EDICIÓN, CÁRDENAS, EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, 1974.

5.- COSCULLUELA MONTANER, LUIS., "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL CÍVICAS, 3ª. EDICIÓN, MADRID, ESPAÑA, 1992.

6.- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, "DERECHO ADMINISTRATIVO", MC GRAW - HILL (INTERAMERICANA, EDITORES, S. A.), MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, 1ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1997.

7.- FRAGA, GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 27ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1988.

8.- GALINDO GRAFÍAS IGNACIO, "DERECHO CIVIL", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 3ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1979.

9.- GARCÍA MAYNEZ EDUARDO, "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 37ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1985.

10.- GÓMEZ LARA, CIPRIANO, "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO", EDITORIAL DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES, 7ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1987.

11.- HERRERA CUERVO ARMANDO, "RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SUSPENSIÓN", EDITORIAL PORRÚA, S. A., MÉXICO, 1976.

12.- LARES, TEODOSIO, "LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES, U.N.A.M., MÉXICO, 1978.

13.- LÓPEZ NIETO FRANCISCO, "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL BOSCH, BARCELONA, ESPAÑA, 1960.

14.- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I., "DERECHO ADMINISTRATIVO", PRIMER CURSO, SEGUNDA EDICIÓN, EDITORIAL HARLA, MÉXICO, 1994.

15.- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I., "DERECHO ADMINISTRATIVO", SEGUNDO CURSO, PRIMERA EDICIÓN, EDITORIAL HARLA, MÉXICO, 1994.

16.- MOTO SALAZAR EFRAIN, "ELEMENTOS DEL DERECHO", EDITORIAL PORRÚA S. A., 34ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1988.

17.- OVALLE FAVELA, JOSÉ, "DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL HARLA, 2ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1985.

18.- PARADA. RAMÓN, "REGLAMENTO JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PROCEDIMIENTO PÚBLICO ADMINISTRATIVO COMÚN", EDITORIAL MARCIAL PONS, MADRID, ESPAÑA, 1993.

19.- RODRÍGUEZ LOBATO, RAUL, "DERECHO FISCAL", EDITORIAL HARLA, 2ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1989.

20.- VILLAR Y ROMERO JOSÉ MARÍA, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", EDITORIAL REVISTA DEL DERECHO PRIVADO, MADRID, ESPAÑA.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL SISTA, S. A. DE C. V., MÉXICO, 1997.

2.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 4 DE AGOSTO DE 1994.

3.- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 19 DE DICIEMBRE DE 1995.

4.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 11 DE ABRIL DE 1997.

5.- REGLAMENTO DE INSPECCIÓN FEDERAL DEL TRABAJO. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 10 DE NOVIEMBRE DE 1982.

6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 30 DE JUNIO DE 1998.

7.- REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

PARA EL DISTRITO FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 11 DE ABRIL DE 1997.

8.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EDITORIAL PORRÚA, S. A., MÉXICO, 1998.

9.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. EDITORIAL SISTA, S. A. DE C. V., MÉXICO, 1998.

DICCIONARIOS

1.- "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", EDITORIAL ESPASA-CALPE, S.A., 12ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1991.

2.- "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 2ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1988.

3.- PALLARES EDUARDO. "DICCIONARIO DEL DERECHO PROCESAL", EDITORIAL PORRÚA, S. A. 1ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1990.

OTRAS FUENTES

- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, OCTAVA ÉPOCA, TOMO XI-ENERO, PÁGINA 263, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, OCTAVA ÉPOCA, TOMO VII-ENERO, PÁGINA 153, TRIBUNALES COLEGIADOS.

- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUINTA ÉPOCA, TOMO CXVII, PÁGINA 71, SEGUNDA SALA.