



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

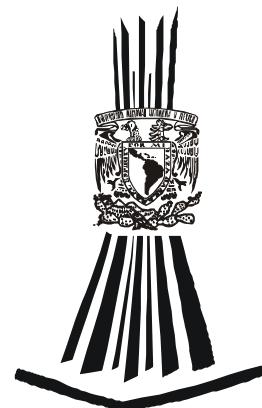
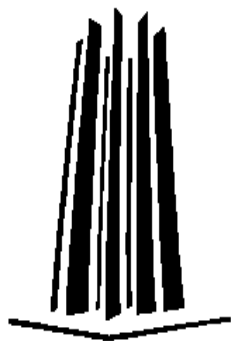
## ALCANCES JURÍDICOS DEL ACTA DE VISITA DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:

EDGAR CARRILLO ESLAVA

ASESOR:  
M. EN D. JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA



MÉXICO, ARAGÓN, 2008

FES Aragón



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A mis padres, María de la Luz y Víctor Manuel:**

**Por haberme emprendido en este camino y que ahora concluyo.**

**A mi esposa Tere:**

**Por su apoyo y paciencia, y que este trabajo sirva de motivación para concluir sus objetivos.**

**A mi hermana Itzel:**

**Para que este trabajo sirva de inspiración para que concluya sus proyectos.**

**A Lizet Valeria, Edgar Augusto y Manuel Rodolfo:**

**Ahora que ellos emprenden su camino, sea por el lado honesto y lleno de amor.**

**A la Mta. Janett Y. Mendoza Gándara:**

**Por su profesionalismo y apoyo dedicado a la preparación del presente trabajo.**

**A mi Familia y a todas aquellas personas que de alguna manera apoyaron mi carrera profesional.**

# ALCANCES JURÍDICOS DEL ACTA DE VISITA DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

INTRODUCCIÓN..... 2

## CAPITULO 1

### El Acto Administrativo.

1.1. Concepto de Acto administrativo.....	6
1.2. Elementos del Acto Administrativo.....	10
1.3. Clasificación del Acto Administrativo.....	16
1.4. Efectos del Acto Administrativo.....	23

## CAPÍTULO 2

### El Procedimiento Administrativo.

2.1. Definición.....	29
2.2. Etapas del Procedimiento.....	35
2.3. Formalidades del procedimiento.....	47
2.4. Principios en el procedimiento administrativo.....	60

## CAPÍTULO 3

### El Procedimiento de Visitas de Verificación Administrativa.

3.1. Definición.....	64
3.2. Etapas del procedimiento.....	65
3.3. Concepto de Orden de Visita de Verificación Administrativa.....	81
3.4. Concepto del Acta de Visita de Verificación Administrativa.....	83
3.5. Elementos del Acta de Visita de Verificación Administrativa.....	84
3.6. Concepto de Verificador Administrativo.....	89
3.7. El Acta de Visita de Verificación un acto administrativo.....	91

## CAPÍTULO 4

### Alcances Jurídicos del Acta de Visita de Verificación Administrativa en el Distrito Federal.

4.1. Facultades y Obligaciones del Verificador Administrativo en el levantamiento del Acta de Visita de Verificación Administrativa.....	93
4.2. Derechos del visitado en el levantamiento del Acta de Visita de Verificación Administrativa.....	96
4.3. Alcances Jurídicos del Acta de Visita de Verificación Administrativa.....	101
4.4. Jurisprudencia.....	112
4.5. Hipótesis.....	120

CONCLUSIONES..... 133

FUENTES CONSULTADAS..... 138

## INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, en las múltiples funciones que le confiere la Ley, para con los ciudadanos, requiere de diversas áreas encaminadas a la mejor administración, como es el caso de las 16 Órganos Políticos Administrativos en que se divide el territorio del Distrito Federal, ahora bien de igual forma, en una sola persona que recayera toda la responsabilidad, sería imposible dar atención a todos los ciudadanos, razón por la cual orgánicamente se delega facultades a los subalternos, como es el caso de nuestro estudio, existe un área encaminada a regular que los titulares de los establecimientos mercantiles, ajusten su funcionamiento al marco jurídico vigente aplicable al caso que nos ocupa, consistente en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, legislación reguladora entre otras de las obligaciones y prohibiciones del titular de cada establecimiento mercantil.

Para este objetivo la Delegación instaura procedimientos de visita de verificación en contra de estas negociaciones, los cuales se originan en primer instancia por el ingreso en las oficinas de la Autoridad de una queja ciudadana, la cual hace del conocimiento a la Autoridad, de que en determinado negocio, existe una probable anomalía en su funcionamiento o que en una hora fija del día se producen conductas que el quejoso considera que afectan el entorno social, ocasionando problemas ya sea en la seguridad u orden público o en la vía pública, con lo que se pone en peligro la integridad física de las personas en el lugar o zona adyacente; por citar un ejemplo para iniciar un procedimiento de visita de verificación, ya que existen otras situaciones.

Una vez ingresada la queja ciudadana, el titular de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la demarcación que tenga competencia, procede a emitir una orden por escrito, llamada oficialmente Orden de Visita de Verificación Administrativa, la cual a parte de contener el fundamento legal y la

motivación para su emisión, faculta o comisiona a un funcionario público, a efecto de inspeccionar el funcionamiento y constatar o desvirtuar las probables anomalías del funcionamiento de la negociación, hechas del conocimiento a la Autoridad a través de la queja ciudadana.

Este servidor público, que de conformidad con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, tiene el puesto de verificador administrativo, para dar cumplimiento a la orden de visita, se constituye en el inmueble donde se ubica el establecimiento mercantil, quien es atendido, en el mejor de los casos por el titular del mismo, servidor público quien después de cumplir con cierto protocolo como es el identificarse plenamente como verificador administrativo, procede a levantar un Acta de Visita de Verificación Administrativa, la cual se compone de cuatro etapas en su contenido, siendo las siguientes:

La primera etapa, identificada como foja uno del Acta, a parte de tener el fundamento legal y los datos generales de la persona comisionada, el verificador deberá asentar los datos generales de la negociación visitada, así como de la persona quien atiende al funcionario, la forma de identificarse y el cargo por el cual atiende la diligencia.

En la segunda etapa, contenida en la foja dos, se asientan dos testigos de asistencia, quien estarán presentes en todo el desarrollo de la diligencia, quienes podrán ser nombrados por el visitado o ante su negación por el propio verificador administrativo, así mismo en esta misma etapa el verificador tiene la obligación de anotar los documentos que el visitado considere pertinentes y que en ese momento le exhiba, por los cuales se acredite el legal funcionamiento de la negociación.

En una tercera etapa, el verificador comisionado, procede a realizar una inspección ocular en todo el inmueble donde se realiza la actividad y asentará

en el acta, las posibles anomalías o irregularidades que haya constatado, sin embargo es en esta etapa, en donde el verificador comisionado, debe de actuar con estricto apego a derecho, sin embargo en la práctica este funcionario procede a aplicar su libre albedrío y en ocasiones comete arbitrariedades que causan perjuicio al titular de la negociación, como el excederse en la inspección ocular, de conformidad con el objeto y alcance de la orden de visita, causando un perjuicio al particular en sus garantías de seguridad jurídica consagradas en Nuestra Carta Magna, o bien las manifestaciones del verificador, pueden no tener los suficientes elementos para las afirmaciones que haga sobre los hechos observados en la inspección ocular.

Este exceso, consistente en las funciones del verificador en la diligencia encomendada, ya que en la Orden de Visita de Verificación Administrativa, el titular de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la demarcación emisora, comisiona al verificador a revisar determinadas conductas o posibles irregularidades, limitando así su accionar y en la práctica, es completamente diferente, ya que el funcionario, en la revisión asienta todas las anomalías percibidas en la misma, algunas de ellas que no fueron señaladas en la Orden de Visita, afectando la seguridad jurídica del particular y viciando el acto administrativo emitido por la Autoridad competente, ya que en la etapa procesal oportuna, el Director General Jurídico y de Gobierno de la demarcación, procede a emitir la correspondiente Resolución Administrativa, la cual califica el contenido del Acta de Visita de Verificación Administrativa levantada, y en el dictamen, se sancionará al titular de la negociación, por una conducta que de origen no estaba destinada a ser verificada.

En la última etapa del Acta de Visita de Verificación Administrativa, solo se asienta la conclusión de la diligencia, protocolizando con las correspondientes firmas, de las personas involucradas en el desarrollo de la diligencia.

Desde una perspectiva democrática, esta afectación es originada por el propio sistema político mexicano, el cual encamina a los pequeños comercios a tramitar una serie de documentos para poder abrir un negocio, sostén de la economía propia y familiar.

El objetivo del presente trabajo, es el proponer hacer modificaciones al formato del Acta de Visita de Verificación Administrativa, con el objeto de que los servidores públicos, comisionados por la Autoridad competente, encargados de llevar a cabo las diligencias de visita de verificación, las realicen conforme a derecho, sin afectar la seguridad jurídica de los particulares, ya que esta es un punto fundamental para el desarrollo democrático de cualquier Gobierno.



## **CAPITULO 1**

### **El Acto Administrativo.**

#### **1.1. Concepto de Acto administrativo.**

Una sociedad requiere para una buena convivencia dentro de su territorio, el estar debidamente administrada, para lo cual se crea la Administración Pública, quien en sus diversos niveles de función, regula su actividad mediante la emisión de actos administrativos, encaminados al bienestar de la colectividad, sin embargo estos actos deben ajustarse a las disposiciones legales para que tengan plena validez y ejecución.

Como lo señala la doctrinaria María De la Luz González, "...Toda vida en común está siempre precisada y organizada de alguna forma, ya que la ordenación de la coexistencia en un fenómeno eminentemente social, más la precisa aptitud para realizar fines comunes es fruta de una organización, gracias a la cual, mediante concertaciones y eficacias individuales, se hace posible una actitud conforme a un proyecto. De la acumulación de dichas eficacias y concertaciones ordenadas conforme al proyecto, surge el tipo de las grandes organizaciones, cuyo arquetipo ejemplar es el Estado, el cual tiene como presupuesto del mismo a los individuos que en forma colectiva toman el nombre de pueblo".<sup>1</sup>

Estos actos administrativos, tienen diversidad de definiciones, empecemos con el que nos proporciona la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada el veintiuno de diciembre del año de mil novecientos noventa y cinco, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la cual en la fracción I del artículo 2º, lo define como: "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,

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ma. de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Segunda edición. Mac Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. 1997. p. 218.

reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”

Como vemos, de esta definición se desprenden diversos elementos, los cuales se analizarán más adelante, sin embargo es importante resaltar que el acto es una manifestación de voluntad de la autoridad que lo origina y emite, siendo este competente, según lo regule la Ley para tal efecto, y evidentemente el acto tendrá alguna repercusión ante algún particular, claro sin afectar a la colectividad.

No obstante lo anterior, diversos doctrinarios ya han dado su definición al respecto, enunciarnos a algunos de ellos.

Miguel Acosta Romero, señala que: “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.”<sup>2</sup>

De esta definición, resaltamos lo concerniente a “... manifestación unilateral ...” al igual que la definición descrita por el ordenamiento legal arriba citada, no estamos de acuerdo en este término, ya que existen actos administrativos que pueden ser emitidos por dos autoridades o la contestación que haga la Autoridad esta sujeta o condicionada a la opinión que emita otra área o Autoridad Administrativa diversa, como en el caso de la solicitud de cambio de uso de suelo que realice el administrado, para que en determinada zona se le pueda permitir explotar una actividad comercial que originalmente se encuentre prohibida, este trámite se realiza ante la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pero esta antes de emitir una respuesta, necesita

---

<sup>2</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Decimosegunda edición, Porrúa, México, 1995. p. 749.

de la opinión de la ciudadanía por conducto de una encuesta o consulta, para tales efectos, solicita el apoyo de otra Autoridad Administrativa, en este caso Delegación correspondiente a la zona en cuestión, para que esta dentro del ámbito de sus atribuciones, realice la correspondiente consulta, y una vez obtenido el resultado, la envíe a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. Ahora bien, de esta misma opinión se pueda resaltar que no es propiamente una decisión de la Autoridad Administrativa, ya que como en el ejemplo que se expuso, la opinión que resulte de la misma ciudadanía, va a depender o a influir para que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, emita su dictamen final.

Por otro lado, Andrés Serra Rojas, lo define de la siguiente manera: “El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”<sup>3</sup>

No estamos de acuerdo que el autor antes citado, considere al acto administrativo como generador de efectos jurídicos, cuando no crea derechos u obligaciones, referimos a los casos en que la Autoridad Administrativa emite comunicados o campañas de salud, cuyo objetivo es informar a los administrados que deberán vacunar a sus hijos, mismo caso sirve para ejemplificar nuestro desacuerdo con el autor, al referir al acto administrativo como una decisión ejecutoria, ya que el acto administrativo puede ser solo informativo y no necesariamente tendrá que ejecutarse una decisión, ya que estos no afectan el interés de los particulares, muy por el contrario su intención es el bienestar de la colectividad.

---

<sup>3</sup> SIERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Decimanovena edición. Porrúa, México 1998. p. 238.

Ahora bien, Gabino Fraga, no hace una definición concreta al respecto, pero de su estudio se puede rescatar lo siguiente: "... satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial"<sup>4</sup>.

Como podemos apreciar de esta última definición, si bien es cierto no concreta una definición, también lo es que el autor cita ejemplos de la actividad de la Administración Pública, al referirse a la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, sin embargo en el fondo se refiere al acto administrativo; ya que ejemplifica al orden público, a través de intervenciones tendientes a regular y satisfacer a los particulares, sin nos damos cuenta se esta hablando de un acto administrativo.

En lo que no estuvimos de acuerdo, es que se considere al acto administrativo como una manifestación de voluntad unilateral, en razón de que la emisión de un acto puede ser condicionante de la emisión de autoridad administrativa diversas, coincidiendo con ello, Rafael de Pina, ya que él lo describe de la siguiente manera: "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa"<sup>5</sup>.

Concluimos en el hecho de que todos los autores, señalan que el acto que se emita debe estar debidamente fundado y motivado y cuya finalidad es el

---

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima novena edición. Porrúa, México, 1990. p. 229.

<sup>5</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Vigésimo primera edición. Porrúa, México. 1995. p. 51.

bienestar de la colectividad, al respecto la autora María de la Luz González, señala: "... El Estado es necesario, debe dar cumplimiento a las necesidades del pueblo, ..." <sup>6</sup>. De lo antes señalado, resaltamos el hecho de que el Estado, en sus diferentes instituciones en que se apoye y delegue funciones, debe de actuar en beneficio de los administrados, para lo cual es preciso la implementación de las diversas acciones que le confiera la Ley, por medio de la instauración de los actos administrativos.

## **1.2. Elementos del Acto Administrativo.**

Los elementos del acto, son aquellas disposiciones legales o partes en que se compone un acto administrativo cuyo objetivo es el garantizar que la autoridad administrativa desempeñe sus funciones conforme a derecho, ya que en estricto sentido debe cumplir con cada una, en la conformación del acto administrativo. Al respecto, Luis Humberto Delgadillo, señala lo siguiente "... El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida. " <sup>7</sup>

Ahora bien, existen diversas opiniones respecto a los elementos del acto administrativo, citaremos las más comunes y que coinciden en diferentes obras:

**a) Emisión por Autoridad competente o Sujeto Activo.** Este elemento consiste en todo el aparato que compone la Administración Pública, en sus diferentes niveles, facultada para emitir el acto administrativo, conforme los lineamientos legales para ello, entendiendo esto último que el acto administrativo cumpla con las normas legales. Andrés Serra Rojas, señala que:

---

<sup>6</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ma. de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Segunda edición. Mac Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. 1997. p. 138.

<sup>7</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Duodécima reimpresión. Limusa, 2003. p. 181.

“... Ello supone que se derive de un ente público; dentro del ente público, el acto ha de emanar del órgano competente para ello; y por último, el titular del órgano ha de tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y en relación con los interesados;”<sup>8</sup> entendemos de esta definición que el titular de la autoridad administrativa, es el único encargado de iniciar el acto administrativo, facultado o competente de conformidad con los ordenamientos legales aplicables en cada caso, es decir, este servidor público debe de ser competente en la esfera de la autoridad que representa, como lo señala Gabino Fraga, “... la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.”<sup>9</sup>, cumpliendo así con los elementos de validez del acto administrativo.

No solo la Administración Pública, esta facultada para dictar actos administrativos, ya que hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo, o tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, esta última parte lo señala la fracción I del artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Lo que si es fundamental, es que cualquier Autoridad Administrativa, debe emanar actos que la ley le permite o confiere, según lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”<sup>10</sup>. En otras palabras, hablamos de la competencia, misma que cada ordenamiento legal establecerá a cada Autoridad Administrativa, en el desarrollo y desempeño de sus funciones para con sus administrados.

---

<sup>8</sup> SIERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Decimanovena edición. Porrúa, México, 1998. p. 257.

<sup>9</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima novena edición. Porrúa, México, 1990. p.267.

<sup>10</sup> Tesis Jurisprudencial núm. 47, p. 106, del tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

En este orden de ideas, todavía Miguel Acosta Romero, es más específico, al diferenciar a un elemento más, siendo el sujeto pasivo, y los describe como: "... Son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal";<sup>11</sup> esto resulta comprensible, ya que al considerar las partes integrantes del Estado, este lo integran el Gobierno, los gobernados o población, entre otras, quienes exigen el bienestar común, como anteriormente lo establecíamos en una definición de Gabino Fraga, cuando hablábamos de seguridad, tranquilidad y salubridad públicas.

**b) Manifestación de voluntad de la Autoridad Administrativa.** Este elemento se refiere a la esencia que tiene la Administración Pública en el sentido de emitir una acción dentro de las facultades que le confiere la Ley, el cual debe ser sencillo y objetivo, claro y no ofensivo a los particulares, tomando en cuenta que con el acto se busca beneficiar el interés de la colectividad, es importante aclarar que esta manifestación de voluntad debe ser espontánea, libre de vicios legales y estar ajustada a la normatividad aplicable al caso en concreto.

Respecto a los vicios legales de que hablamos en el párrafo anterior, la fracción II del artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es más clara al especificar que la manifestación de voluntad no debe contener error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia, es decir, la voluntad de la autoridad plasmada en el acto administrativo, debe estar apegada a derecho y conforme las buenas costumbres según la época en que se emita el acto, libre de vicios, ya que la Autoridad Administrativa no debe tener ventaja sobre sus administrados, mucho menos obtener un beneficio, que estén en contra de la colectividad, por lo cual

---

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Decimosegunda edición, Porrúa, México, 1995. p. 755.

es necesario que entremos al estudio breve de lo que es el dolo, mala fe y/o violencia:

**Dolo.** Es la voluntad consciente y no coaccionada, encaminada u orientada a la perpetración de un acto lesivo o peligroso para un interés legítimo de otro que la ley tipifica como delito o reprimido por la ley.

**Mala fe.** Rafael de Pina, lo describe como: “Disposición de ánimo de quien realiza cualquier acto jurídico con el propósito de obtener una ventaja injusta en perjuicio de alguien, que el derecho sanciona en todo caso.”<sup>12</sup>

**Violencia.** Rafael de Pina, lo describe como: “Acción física o moral lo suficientemente eficaz para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quién se ejerce.”<sup>13</sup>

Como podemos apreciar, la autoridad administrativa, solo debe velar por el beneficio de la colectividad, y esa emisión del acto debe ser dentro del margen legal permitido.

**c) Objeto.** Consideramos que este elemento se refiere al cumplimiento que le confiere la ley al cuerpo de la Administración Pública para con sus administrados, a través de la emisión de los actos administrativos, pudiéndose dividir en:

**1. Objeto directo o inmediato.-** Siendo esta la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro del órgano administrativo, según su competencia.

**2. Objeto indirecto o mediato.-** Será la actividad de la Administración Pública, que éste haya cumplido con su cometido, para ejercer la potestad pública que tiene delegada.

---

<sup>12</sup> DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo primera edición. Editorial Porrúa. 1995. p. 365.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 498.



Por lo tanto este debe ser determinado o determinable y preciso en cuanto a la circunstancia de tiempo y lugar, es decir que deben detallarse todos los sucesos que hayan prevalecido, como se desprende de la fracción III del artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual establece:

“Artículo 6º.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos: fracción III.- Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar”.

**d) Motivo.** Esta figura refiere a la razón de ser o lo que le da vida a la acción de la Autoridad Administrativa, con la emisión del acto administrativo, ya que se deben de tomar en cuenta previamente, todas las circunstancias de tiempo, modo, lugar.

Andrés Serra Rojas, lo define como: “El motivo o la motivación del acto administrativo es el antecedente de hecho o de Derecho que provoca y funda su realización”<sup>14</sup>.

Aunado a que existen opiniones contrarias, de que no se puede considerar un elemento del acto, consideramos que es de suma importancia su existencia en el mismo, ya que según sea la naturaleza, el titular del órgano administrativo debe justificar la decisión del acto que emita, para que este tenga la certeza legal, basada en los hechos o circunstancias, que dirigida a los administrados.

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo, señala “... La legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato establecido en la norma en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que, como

---

<sup>14</sup> SIERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Decimanovena edición. Porrúa, México, 1998. p. 262.

competencia, faculte la actuación del órgano, además debe estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación.”<sup>15</sup>

La fracción VIII del artículo 6º de la Ley antes citada, lo señala de la siguiente manera: “... citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;”

Nuestra Carta Magna, lo eleva a garantía de seguridad jurídica al plasmarlo en el artículo 16, que establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. De tal suerte que nosotros lo consideramos fundamental como elemento del acto administrativo.

**e) Finalidad.** Toda acción emprendida por la Administración Pública, tiene un propósito, el bienestar social, claro que para llegar a esto, tuvo que haber cumplido con cada uno de los elementos antes analizados, para que este tenga solidez y sea válido de pleno derecho. La misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en la fracción IV del artículo 6º indica que el elemento del acto es el cumplir con la finalidad de interés público.

Lo anterior tiene su base en que “.... el Gobierno representa al Estado y actúa siempre en nombre y en beneficio de la sociedad”, según el maestro Manuel Mas Araujo.<sup>16</sup> Esto tiene su razón de ser, en virtud del mismo origen de la Autoridad Administrativa, es el organizar y administrar una sociedad, la cual y

---

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Duodécima reimpresión. Limusa, S.A. de C.V. 2003. p. 181 y 182.

<sup>16</sup> MAS ARAUJO, Manuel. La Política. Porrúa, México, 1975. p. 21.

con justa razón exige le sean proporcionados todos los servicios públicos, básicos y necesarios, suficientes para tener una vida digna.

### 1.3. Clasificación del Acto Administrativo.

Dado las múltiples opiniones de los doctrinarios, consideramos la siguiente clasificación:

#### **A. Por la naturaleza del acto, pueden ser de dos tipos:**

**a) Actos materiales.** Son aquellos que no producen ningún efecto de derecho, y solo en ocasiones sirven de condición del acto jurídico.

**b) Actos jurídicos.** Estos si producen consecuencias de derecho, creando facultades y obligaciones.

#### **B. Por las voluntades que intervienen en la formación del acto, tenemos:**

**a) Actos unilaterales o simples:** Son aquellos actos, que aún cuando vayan dirigidos a un individuo o a una colectividad, son emitidos por una sola autoridad administrativa.

**b) Actos plurinominales o complejos:** es aquel que necesita de dos o más voluntades para que pueda salir a la luz pública. De esta clasificación, todavía puede haber una subdivisión:

**1. Acto colegial.** Aquellos emanados de diversos consejos o comisiones que integran la Administración Pública.

**2. Acto unión.** En estos actos, se necesita de la unión de diversos entes o voluntades, sin embargo el fin es diverso y no se trata del nacimiento a una situación jurídica individual.

**3. Contrato.** En este intervienen varias voluntades y algunos autores señalan que no se trata de un acto administrativo, sino un acto jurídico.

**c) Actos colectivos.** Es este, existen dos o más voluntades, con un propósito en común, permaneciendo jurídicamente autónomas.

**C. Tomando en cuenta la finalidad del acto, se consideran los siguientes:**

**a) Actos instrumentales.** Serán aquellos actos como medios preparatorios para la emisión de un acto.

**b) Acto definitivo.** Son aquellos utilizados por la administración para solicitar documentos o información a un particular, por ejemplo las visitas domiciliarias.

**c) Acto de ejecución.** Son aquellos que por cualquier medio, la Administración Pública, utiliza para hacer cumplir un mandamiento.

**D. Por el contenido y efecto jurídico del acto administrativo, tenemos los siguientes:**

**a) Actos que favorecen, aumentan o amplían las facultades, posibilidades o los poderes de los particulares, subdividiéndose en:**

**1. Admisión.** La facultad que tiene el particular del beneficio o goce de los servicios públicos, sin desestimar que la autoridad administrativa tiene la obligación de proporcionar estos servicios públicos.

**2. La Concesión.** Se refiere a las facultades y derechos que transfiere la Administración Pública a los particulares, respecto de sus bienes y servicios, un ejemplo de ello, es en nuestro gobierno local, otorga derechos a una persona física o moral a proporcionar el servicio de transporte público.

**3. La autorización, licencia y permiso.** Estas se refieren al ejercicio o explotación de un derecho del particular, cuando en primera instancia no lo pueden gozar, hasta que la Administración Pública por conducto del acto administrativo les otorga ese beneficio.

Ahora bien, la autorización es el acto administrativo por medio del cual la administración pública faculta a un particular a la explotación de un servicio público preexistente, el permiso alude a levantar una prohibición y la licencia significa que un particular puede ejercer determinada actividad.

Expuesto esto último, se debe dejar claro que la Administración Pública, otorga cada una de estas, cuando se hayan cumplido con los requisitos de la normatividad aplicable al caso, sin embargo este derecho se encuentra restringido o condicionado a que no se afecte la esfera jurídica de terceros, sino por el contrario la satisfacción de un interés general.

4. La aprobación y el visto. Se concreta a la vigilancia llevada a cabo por entes públicos superiores sobre los de menor jerarquía, relativos a actos que fueron otorgados con anterioridad.

5. La dispensa o condonación. Es el acto por medio del cual, la Administración Pública libra o exime de la obligación conferido por Ley, a un particular.

b) Actos que limitan o reducen los poderes de los particulares, se pueden citar las siguientes:

1. **Penas disciplinarias o sanciones.** Hay que diferenciarlas de las que imponen las autoridades judiciales, ya que estas castigan al particular cuando este cometió un agravio en contra de la propia integridad física, económica, propiedad de otra persona, entre otras, y las que ahora estudiamos de igual forma castigan pero cuando los particulares infringen la leyes u ordenes administrativas, en otras palabras no son conductas graves.

2. **Expropiación.** La expropiación es un medio forzoso del Estado para privar de la propiedad de un bien o de un derecho a un administrado. Su entorno jurídico se encuentra establecido en la Ley Federal de Expropiación o en las leyes correspondientes de los Estados de la República. La expropiación siempre se realiza por causa de utilidad pública, es decir, que con ella se obtenga un beneficio manifiesto y demostrado pericialmente. Se efectúa mediante un procedimiento administrativo que tiene forma de juicio y en el que se respeta la garantía de audiencia del afectado, que culmina con la expedición del decreto correspondiente. En dicho decreto se indica la indemnización a la

que tiene derecho el particular en base de los estudios periciales relativos, siempre a cargo del erario federal o estatal. Las obras que se persiguen con la expropiación deben realizarse en el tiempo especificado dentro de mismo decreto y precisamente para el objetivo que originó la expropiación. De no ser así, el particular tiene acción administrativa en contra de la autoridad que expidió el decreto o directamente al amparo.

**3. La revocación.** Consistente en el acto por el cual la autoridad administrativa retira un acto para emitir otro por causas supervenientes.

**4. Nulidad.** Consiste en el acto administrativo que no ha cumplido con los requisitos que le marca la normatividad, por lo cual no se considera válido.

**5. Las ordenes administrativas.** Son aquellos actos por lo cuales las Autoridades Administrativas obligan a los administrados a dar, hacer o no hacer, como en el caso de estudio del presente trabajo, la Autoridad emite ordenes de visita de verificación, en contra de cierto establecimiento mercantil, con el objeto de que el titular del mismo, respete los ordenamiento jurídicos, en lo concerniente a las obligaciones y prohibiciones a que debe acatar en el funcionamiento del establecimiento mercantil.

### **E. Actos de ejecución forzada.**

Los ordenamientos jurídicos suelen establecer la presunción de validez de todos los actos administrativos y, en consecuencia, producen plenos efectos jurídicos. Es decir, lo que se llama ejecutividad del acto administrativo. La ejecutividad del acto administrativo es de interés a todos los efectos, pero especialmente cuando los interesados obligados a cumplir el mismo no lo hacen, obligando a la misma Autoridad Administrativa, a hacer cumplir la ejecutividad del acto, con algunos de los medios de impugnación forzosa, siendo los siguientes:

**1. Apremio sobre el Patrimonio.** Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria. Requiere que

se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

**2. Ejecución subsidiaria.** Es la realización por la Administración Pública, o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que imponen obligaciones de hacer y que no sean personalísimos, ante el incumplimiento del sujeto obligado. Este procedimiento, concretamente se prevé para el restablecimiento de la legalidad urbanística, con la ejecución de una obra por parte de la Administración o de empresa contratada. Los costes resultan a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

**3. Multa coercitiva.** Consiste en la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas esta reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa, o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

**4. Compulsión sobre las personas.** Se utiliza en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer.

Estos actos administrativos, son utilizados por la Autoridad Administrativa, cuando el particular por voluntad propia, no cumple con mandamientos o dificulte el debido cumplimiento de la autoridad a determinadas ordenes administrativas, como por ejemplo, en las diligencias de clausura, si el particular se opone a que la Autoridad Administrativa, representados por los servidores públicos debidamente comisionados, a ejecutar la clausura de un establecimiento mercantil, entonces la autoridad tiene la facultad de solicitar el apoyo de la fuerza pública, para que con su presencia y en un caso extremo, detenga a los particulares que manifiesten su oposición, para presentarlos ante

la Agencia del Ministerio Público, no obstante lo anterior tiene el objeto de que el servidor público, de cabal cumplimiento a la orden encomendada.

**F. Actos por su radio de aplicación, son:**

**a)** Actos que resultan de la actividad reglada de la administración: no es otra que la ejecución de la Ley. Al existir diversidad de autoridades administrativas, las Leyes regulan sobre que autoridad es la competente dependiendo de las circunstancias del caso, así como el procedimiento que se deberá seguir, existe la posibilidad de que se aplique justamente la Ley.

**b)** Los actos discrecionales. Estos por el contrario, la Ley faculta a la administración pública, a decidir actuar o mantenerse al margen en la intervención de un procedimiento, o intervenir en alguna etapa del procedimiento.

**G. Actos administrativos por razón de su contenido, tenemos los siguientes:**

**a) Actos de trámite.** Su importancia radica en que son medios preparatorios para dictar una resolución definitiva, no afecta ningún derecho, a menos que se niegue una solicitud, para ejercer determinado derecho.

**b) Actos definitivos.** Estos por el contrario, ponen fin a un procedimiento o propósito administrativo, como una resolución administrativa, que impone o dicta una sanción administrativa al particular, aún cuando este puede acudir a una instancia judicial, para solicitar la nulidad del mismo.

**H. Actos internos y actos externos, son los siguientes:**

**a) Actos internos.** Son aquellos encaminados a mejorar el funcionamiento interno de las oficinas de la administración pública, por lo consiguiente no afecta o produce efectos a terceros, sin embargo los particulares al acudir a las oficinas administrativas, deben conducirse con disciplina, teniendo los mismos servidores públicos la obligación de mantener el



orden en las oficinas públicas, para realizar tales propósitos, se tiene los siguientes recursos:

1. Medidas de orden y disciplina para el mejor funcionamiento de las oficinas.
2. Actos que deben observarse en el despacho de los asuntos.
3. Circulares, instrucciones y disposiciones administrativas.

**b) Actos externos.** Estos se refieren a la actividad que por regla general corresponde a la administración pública, como es el caso de la prestación de los servicios públicos a la colectividad, y las de ordenar y controlar la acción de los particulares, estos por el contrario si producen efectos a terceros.

Por último es necesario mencionar sobre determinados actos que no deben de considerarse actos administrativos, citamos:

1. Los actos de gobierno o políticos.
2. Los actos de administración sometidos al derecho privado.
3. Los actos de los particulares derivados de la aplicación de una Ley administrativa.
4. Los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.

Coincidimos en señalar que estos actos no sean considerados como actos administrativos, en razón de lo siguiente: en el primer caso, es importante hacer la aclaración de que las instancias pertenecientes a la Administración Pública, tienen totalmente prohibido, llevar a cabo sus funciones, en especial las que tengan un beneficio social a los administrados, con intención partidista, teniendo esta facultad con fines políticos, diversas instituciones, que están reguladas por el Instituto Electoral del Distrito Federal. En el segundo caso, se entiende que los actos de la Administración han causado ejecutoria en cuanto corresponde a las etapas procesales en materia administrativa, el cual si es en perjuicio de los administrados, estos tiene el derecho de impugnar en otra instancia, la cual es completamente diversa a la Administración Pública, no

obstante el área jurídica se encargara de aportar las pruebas y argumentos necesarios con el objeto de ratificar la plena validez de los actos administrativos, y la instancia a la que se recurre, deberá de actuar de forma imparcial. En el tercer caso, recordemos que los actos administrativos son una manifestación de voluntad de un área debidamente regulada y facultada por la ley, para emitir determinada decisión, por lo consiguiente si un acto es emitido por un particular, es claro, no considerarlo como un acto administrativo, ya que no cumple con el requisito antes referido. En el último caso, serán todos aquellos servicios que proporcione la Administración Pública, como el bacheo de calles o avenidas, que es para beneficio de la colectividad, sin embargo no crea algún tipo de derecho.

#### **1.4. Efectos del Acto Administrativo.**

Como ya hemos estudiado, la Administración Pública en la emisión de los actos administrativos, deben cumplir con las exigencias de la norma jurídica aplicable al caso en concreto, para que sea considerado válido y eficaz, con la finalidad de satisfacer el interés general.

Al respecto, Gabino Fraga, señala: "... una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, ..."<sup>17</sup>

No debemos olvidar los elementos que se derivan de la definición del acto administrativo, al respecto consideramos pertinente asentar el concepto de nos proporciona Rafael de Pina, siendo el siguiente: "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades,

---

<sup>17</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima segunda edición. Porrúa, México, 1993. p. 275.

o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”. Ahora bien, consideramos diversos los efectos del acto administrativo, obteniendo los siguientes:

### 1. Personal e Intransmisible.

El primer efecto importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben precisar los beneficios de los actos administrativos, para no contravenir el interés público o el interés nacional.

Al referirnos al carácter personal, es que todo acto administrativo debe ser dirigido a una persona en específico, para que esta pueda ejercitar o cumplir con determinado acto, al que le generara un derecho o una obligación.

Intransmisible, ya que si el acto otorga un derecho, como una concesión o una pensión, este no puede ser objeto de venta o contrato a otro particular diverso, que no cumpla con los requisitos del acto administrativo que origino el derecho o beneficio.

Consideramos que para el caso de que exista una afectación a la esfera jurídica del particular, este debe ser previamente notificado, para que surta sus efectos y los gobernados tengan la posibilidad de cumplirlo o de impugnarlo si fuere contrario a la Ley.

En todos los casos deben darse a conocer los actos administrativos para difundir la acción administrativa, con el objeto de que el particular se entere de sus consecuencias jurídicas, o del resultado de sus gestiones ante la autoridad administrativa.

Sin embargo, es importante señalar que cuando los particulares no cumplan con el acto administrativo, negándose a acatar la exigencia que este contiene de manera espontánea entonces es necesaria la coacción del poder

público a través de la facultad de ejecución forzosa o coactiva. De lo anterior surge la ejecutoriedad que consiste en la facultad de ejecutar o exigir forzosamente lo que el acto administrativo este ordenando.

Es importante aclarar que la ejecutoriedad se presenta en aquellos actos que imponen deberes a los gobernados y a cuyo cumplimiento se oponen, un ejemplo que podemos dar, es en el caso de los procedimiento de visita de verificación, instaurados en contra de los establecimiento mercantiles, en el momento procesal en que se dicta la Resolución Administrativa, que ordena la clausura del local, y el particular se opone a tal determinación, el personal de la Administración Pública, tiene la obligación de ejecutar, y para tal efecto debe de hacerse llegar del auxilio de la fuerza pública, este es el medio de coacción, al respecto el maestro Antonio Carrillo, nos indica: "... un acto administrativo es ejecutorio cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y exigir a los particulares aquello que en el acto administrativo está mandado u ordenado".<sup>18</sup>

Ahora bien, existe la posibilidad de que la Autoridad Administrativa acuda a un órgano jurisdiccional, solicitándole la ejecutoriedad de un acto, como en el caso del cobro de un impuesto; esto podría resultar contradictorio al párrafo anterior, sin embargo se ha reconocido la facultad ejecutora de la Administración Pública, cuando este cumpla con las exigencias que la normatividad le requiera para su emisión, ya que el Estado puede tener una urgencia en su actuar para satisfacer el interés general.

## **2. Con relación a terceros.**

El maestro Olivera Toro, nos proporciona un concepto de la persona llamada tercero, siendo: "El que tiene un derecho anterior que puede ser afectado con motivo de un acto administrativo"<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública. Segunda Edición. Porrúa, México, 1973. p. 74.

<sup>19</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa, México, 1988. p. 233.

De la anterior definición, podemos deducir lo siguiente: si bien es cierto que la actividad de la Administración Pública esta obligada a respetar derechos de terceros que fueron adquiridos con anterioridad al acto administrativo, también lo es que si podrían verse afectados, mediante determinados requisitos y constituyendo una excepción a la regla de que "... las situaciones creadas por el acto administrativo se oponen a todo el mundo, ...",<sup>20</sup>.

Esta regla se justifica por la razón de que en el Derecho Administrativo la Administración Pública realiza actos que tienden a satisfacer necesidades colectivas, difícilmente se lograría ese fin si los actos administrativos no pudieran oponerse a todos los individuos de la colectividad. Por lo que si en Derecho Civil los actos sólo producen efectos entre las partes, en el Derecho Administrativo tienen efectos erga omnes, es decir para todos.

El acto administrativo perfecto por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos. Como Estado moderno ha ampliado considerablemente el campo de su acción, así también sus efectos son cada vez más importantes en las relaciones, un ejemplo de esto consideramos oportuno señalar, es el caso de los particulares, tendientes a revalidar una licencia de funcionamiento, el interesado avisará a la autoridad administrativa de que las condiciones por la que originalmente se otorgó, no han sido variadas, sin embargo, si la autoridad detecta por algún medio, que el particular falseo su declaración, entonces el acto no surtirá efectos, y no se tendrá por realizada su revalidación. Claro esta, que si el particular considera que esta determinación vulnera su esfera jurídica, puede impugnarla, mediante algún medio de defensa.

Por lo consiguiente, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos dice al respecto: "La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración

---

<sup>20</sup>OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa, México, 1988. p. 232.

Pública exige el establecimiento de medios de control, ya sea por los propios órganos administrativos, a cargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial”.<sup>21</sup>

En este orden de ideas, el acto administrativo dejará de surtir sus efectos, o como lo señala el artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que a la letra se transcribe:

“La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6º y 7º de esta Ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo”.

**1. Entendemos por nulidad**, cuando el acto administrativo carezca de algunos de los elementos esenciales de validez, dejará de surtir sus efectos, por lo que no se presumirá legítimo ni ejecutable, en este caso la Autoridad Administrativa tiene la posibilidad de emitir un nuevo acto, en el que se presupone se subsanarán las irregularidades u omisiones. Ante la notoriedad de la falta de legalidad del acto, el particular no podrá estar obligado a cumplirlo, y los servidores públicos, encargados de ejecutarlas, deben tener la habilidad para darse cuenta del error y no ejecutar, ya que a diferencia de los juicios entre los particulares, los servidores públicos, actúan conforme lo autorizado por la ley, que le imponen facultades, obligaciones y restricciones, y hacerlo del conocimiento al superior jerárquico, este debe tener la sensibilidad para aceptar este error y en el mejor de los casos corregirlo.

No obstante lo anterior, el particular puede hacer valer medios de impugnación en contra de los actos que le causen violación a sus derechos, uno llamado Recurso de Inconformidad y el otro el Juicio de Nulidad, el primero

---

<sup>21</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Duodécima reimpresión. Limusa, S.A. de C.V. 2003. p. 181.

se promueve ante el superior jerárquico de quien emite el acto, y el segundo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cualquier instancia puede reconocer violaciones en el procedimiento administrativo y declarar la nulidad. La declaratoria de nulidad trae consigo la pérdida de validez y de vigencia del acto administrativo, y con ello, de su fuerza ejecutoria.

**2. Es anulable**, cuando la Autoridad Administrativa emisora del acto administrativo, se percate que carece de un elemento de los señalados en el artículo 7º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los cuales consideramos los siguientes, lugar y fecha de su emisión; notificar personalmente cuando así lo determine la ley, como en el caso de la resoluciones administrativas; al tratarse de asuntos recurribles, se deberá especificar el término para ese objeto; y que la emisión del mismo sea sin que exista error, respecto a la referencia específica del expediente, documentos o nombre completo de la persona; sin embargo a diferencia de la nulidad, este es válido, y la autoridad administrativa emisora, puede subsanar el error o la omisión, para que este cumpla con los requisitos de validez y eficacia del acto administrativo. El objeto del acto anulable, es el de considerar que el acto siempre hubiere sido válido desde su emisión.

De tal suerte que el particular nunca se vio afectado en sus garantías individuales.

## **CAPÍTULO 2**

### **El Procedimiento Administrativo.**

#### **2.1. Definición.**

La Administración Pública, basa su accionar principalmente con la emisión de actos administrativos, los cuales deben de cumplir con una serie de requisitos para ser considerados como válidos.

Hace algunos años, no existía una regulación legal al que fuese sometida la Administración Pública, algunos autores señalaban que esta regulación solo era concebida como una facultad discrecional de los Gobiernos.

Al respecto consideramos que esta facultad discrecional, era motivo de una serie de anomalías en contra y en perjuicio de los particulares y abusos por parte de los funcionarios encargados, y esto es obvio ya que al no haber un órgano regulador o mejor aún requisitos para la emisión de un acto, en que se sometiera las decisiones de la Administración, esta era tan arbitraria como durara su gestión, y ante tanto golpe para los pobladores, fue necesario empezar a regir las actividades de la Administración Pública.

Dando paso a la vía a través de la cual se va a crear el acto administrativo, lo que llamamos el procedimiento administrativo, sin embargo existen autores, que consideran al procedimiento innecesario, ya que llega a acrecentar todavía más los trámites de los particulares ante la Administración Pública, considerando que lo ideal sería que a través de un solo trámite, pudiese resolverse la petición del particular.

Sin embargo, nosotros no estamos de acuerdo con esta opinión, ya que las decisiones de la Administración Pública podrían vulnerar los derechos de los administrados, al no tomar en cuenta argumentos o pruebas que éste pudiese aportar con posterioridad a su solicitud, y la Autoridad tomaría una posición arbitraria, al no prevenirlo, y este no sabría en que estaría su error u omisión



respecto a su petición, en virtud de que la Autoridad Administrativa dictaría su decisión final en un solo acto, en cambio a través del procedimiento se busca el beneficio de la administración y de los administrados, haciendo justo y equilibrado los trámites o procedimientos que el particular puede usar en su beneficio.

Como nos lo señala el profesor Jorge Olivera Toro: "La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a Derecho, en juridizar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración; esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica."<sup>22</sup>

Resulta importante este punto, ya que todos los administrados tenemos salvaguardadas nuestras garantías individuales, ante cualquier instancia ya sea de orden administrativo, civil o penal, y si estas son vulneradas, existe otra instancia superior, a la que podemos recurrir, para que sean corregidas o nulas las acciones que causen un perjuicio. En materia administrativa, no es la excepción en señalar que todas las actividades que deriven de las funciones de la Administración Pública, son sometidas a un régimen legal, basado principalmente en los principios del procedimiento administrativo, pero para entender este término, veamos algunas definiciones para tener un panorama más claro.

En primer lugar, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, nos proporciona una definición, derivada en la fracción XXII del artículo 2º, siendo la siguiente:

---

<sup>22</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición. Porrúa, México, 1988. p. 220.

"Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general".

Otros autores nos han dado su definición al respecto, como es el caso de Jorge Olivera Toro: "... debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa." <sup>23</sup>

El Doctor Miguel Acosta Romero, nos dice que: "... Conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto." <sup>24</sup>

La Procuraduría General de la República, nos da una definición más amplia, siendo la siguiente: "... el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir." <sup>25</sup>

Andrés Serra Rojas, señala que: " el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento los

---

<sup>23</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición. Porrúa, México, 1988. p. 220 y 221.

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo cuarta edición. Porrúa, México, 1999. p. 887.

<sup>25</sup> Véase. Procuraduría General de la República. Procedimiento Administrativo. [En línea]. Disponible: [www.pgr.go.cr](http://www.pgr.go.cr). 25 de octubre de 2007. 11:00 A.M.

cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."<sup>26</sup>

Narciso Sánchez Gómez, define al procedimiento administrativo como: "... las formalidades y trámites legales que dan vida y configuración al acto administrativo."<sup>27</sup>

Mientras que Rafael Martínez Morales, señala que: "El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo."<sup>28</sup>

De la lectura de cada uno, si bien es cierto existe diferencias en su redacción, pero es posible determinar que en sí el procedimiento administrativo es el conjunto de etapas a seguir, relacionadas una con la otra, con el objeto de configurar un acto administrativo, garantizando la seguridad jurídica y de legalidad de los particulares, y cuyo propósito final es el bienestar de la colectividad, debemos tener claro que todo acto administrativo es emitido por la Autoridad Administrativa, lo anterior en virtud de que de las definiciones antes descritas, no se desprende en su traducción el concepto de la Autoridad Administrativa.

No obstante lo anterior, es importante aclarar que el procedimiento varía según cada ordenamiento jurídico, pero todas están tendientes a seguir el camino que para el objeto señala la norma aplicable, como es el caso de estudio del presente trabajo, este esta regido, por Nuestra Carta Magna, de donde se derivan la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Décimo novena edición. Porrúa, México. 1998. p. 905.

<sup>27</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México. 1998. p. 356.

<sup>28</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso. Harla. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México. 1994. p. 251.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Reiteramos que el objeto principal del procedimiento administrativo, es que la Autoridad Administrativa encargada de emitir el acto administrativo, se apegue a los lineamientos conforme la normatividad aplicable al caso en concreto, procurando reducir al mínimo, las probables arbitrariedades de los funcionarios públicos encargados de la Administración Pública, en especial en aquellos actos administrativos, que ocasionaran un perjuicio a la esfera jurídica de los particulares, ya que de estos se debe garantizar su seguridad jurídica y de la Administración Pública, se debe garantizar que su actuación sea válida y eficaz, con el propósito de poder cumplir con la finalidad primordial del estado, la satisfacción del interés común.

Al respecto la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 30, transcribe lo siguiente:

“El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables”.

En relación de este punto, el doctrinario Enrique Jr. Pérez de León señala que: "... resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias; respecto al primero, porque es evidente que señalado un procedimiento a seguir, tiene la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de audiencias que la ley otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actuará arbitraria o caprichosamente, sino de acuerdo con el procedimiento legal establecido; en cuanto a la administración también le es positivo, unificados y precisados los trámites que habrá de

realizar, le bastará ajustar su conducta a ellos para tener la seguridad de que su actuación es válida y legal."<sup>29</sup>

El doctrinario Manuel María Diez, señala que: "... el objeto del procedimiento administrativo es la protección de los administrados, al mismo tiempo el procedimiento tiene como objeto lograr el mayor efecto y eficacia en las resoluciones de la administración."<sup>30</sup>

Sin duda alguna tanto en el procedimiento administrativo, como los de índole judicial, tienen por objeto respetar las garantías individuales de las partes involucradas, caso de la administración, que este no vulnere las garantías de los particulares, y que su actuar cumpla con las formalidades que la normatividad aplicable al caso, le favorezca.

Ahora bien, la actuación de la Administración Pública será regulada por las disposiciones que marque la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y que en su artículo 31, refiere lo siguiente:

"Las disposiciones de este Título se aplicarán a los actos que desarrolle la Administración Pública del Distrito Federal ante los particulares, cuando los actos jurídicos que inicien, integren o concluyan el procedimiento administrativo produzcan efectos en su esfera jurídica.

El incumplimiento de las disposiciones previstas en este ordenamiento dará lugar a la responsabilidad del servidor público, en los términos de la Ley de Responsabilidades".

De lo antes expuesto, en específico del segundo párrafo, podemos resaltar que todo servidor público responsable de la titularidad de un Órgano de

---

<sup>29</sup> PÉREZ DE LEÓN, Enrique Jr. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Cuarta Edición. Porrúa, México, 1993. p. 208.

<sup>30</sup> MARÍA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo II. Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires. 1965. p. 234.

Autoridad, debe cumplir con todas las formalidades que para el caso la Ley le obligue, para el efecto de salvaguardar los derechos del gobernado, sobre todo si el resultado del acto, pueda afectar la esfera jurídica de los particulares.

## **2.2. Etapas del Procedimiento.**

El procedimiento administrativo, como ya hemos establecido, se trata de una serie de pasos o etapas, para formar un acto administrativo, siendo estos los siguientes:

### **2.2.1. Iniciación del procedimiento.**

**A) De Oficio.** Este puede ser por acuerdo de la Autoridad competente, por iniciativa propia, de conformidad con el registro que aparezca en los archivos de la Autoridad Administrativa, en caso de que esta haya detectado alguna anomalía o haya sido cambiado el giro mercantil por el cual fue autorizado el permiso, para el caso por orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, o cuando la Autoridad tenga conocimiento de que en un lugar, existe riesgo inminente que ponga en peligro a la sociedad.

**B) A instancia de parte.** Se trata de las solicitudes que los propios gobernados ingresan a la Autoridad competente.

Estas solicitudes deben contener los siguientes datos:

**a.** Nombre y apellidos del promovente y, en su caso, de la persona que lo representa y del medio y lugar preferente para notificaciones.

**b.** Hechos, razones y petición en donde se concrete con claridad la solicitud, para que la Autoridad pueda resolver a la brevedad posible.

**c.** Lugar y fecha.

**d.** Firma del solicitante (no tiene porque ser el interesado puede ser su representante) o acreditación de autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

**e.** Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

**f.** De cada solicitud entregada a la Unidad Administrativa, el solicitante tiene derecho de recibir acuse de recibido,

**g.** Agregar a la solicitud los elementos que estime pertinentes, los cuales deben ser admitidos y tomados en cuenta por la Autoridad.

Al respecto la Autoridad Administrativa, deberá tomar en cuenta:

**a.** Establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes en los procedimientos de resolución numerosa.

**b.** Dar un plazo de subsanación de defectos en las solicitudes, pudiendo ampliarse en algunos casos por sus características especiales.

**c.** Designar un lugar específico para el ingreso de las solicitudes, que será en la mayoría de casos, la oficialía de partes.

En relación al ingreso del escrito de solicitud, hay que tomar en cuenta lo siguiente:

**a.** Si el escrito carece de los requisitos que fueron anteriormente señalados, o por la legislación aplicable al caso, se requerirá al interesado para que en un plazo determinado, subsane la falta o acompañe los documentos fehacientes, con indicación de que al omitir este requisito, se le tendrá por desistido de su petición previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos por la normatividad aplicable.

**b.** Cuando se de el caso de que no se traten de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, a petición del interesado o a iniciativa del Órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

**c.** En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, la Autoridad Administrativa podrá recabar del solicitante la modificación o mejoras voluntarias de los términos de aquella. Levantando acta que será incorporada al procedimiento.

Para nosotros este punto es muy importante, ya que la Autoridad Administrativa, debe tener la certeza legal de que el solicitante es en verdad apto física y legalmente para la obtención de un derecho, por otro lado, dentro del procedimiento administrativo, la Autoridad debe tener la veracidad de las manifestaciones que aporte la parte que inicia un procedimiento, así como el motivo y en su caso las pruebas documentales que avalen su petición, con el fin de dar curso a su petición, y a su vez, la otra parte deberá tener los datos de aquella, por propio derecho, para que en caso de falsedad de declaración, pueda hacer uso de alguna acción legal contra la que cause el perjuicio.

### **2.2.2. Medidas Provisionales.**

En cualquier etapa del procedimiento administrativo, solo antes de dictar la Resolución que ponga fin al procedimiento, la Autoridad Administrativa que conozca del asunto, podrá optar, de oficio o a petición de parte, las medidas provisionales oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que emita, en caso de ser necesarias para ello.

Puede darse el caso, y ante la extrema urgencia de un asunto, establecerse que antes de iniciado el procedimiento administrativo, la Autoridad Administrativa, podrá optar de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia y para la protección inmediata y provisional del interés general, adoptar las medidas necesarias correspondientes en los supuestos previstos expresamente por la norma, como es el aseguramiento de bebidas alcohólicas de un establecimiento mercantil, que no cuente con el permiso correspondiente de la autoridad competente y este con su funcionamiento altere el orden público. En este caso, las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo, ya que pudo el particular haber subsanado la falta, acuerdo que deberá efectuarse dentro del plazo posterior a su adopción, el cual podrá ser objeto de recurso por parte de la parte afectada, mediante el Recurso de Inconformidad o el Juicio de Nulidad. En todo caso, dichas medidas quedarán



sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas, o cuando la instancia superior a la que se haya recurrido así lo declare.

Es importante aclarar, que las medidas que se adopten, no podrán ser aquellas que causen un perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que implique violación de derechos amparados por las leyes.

Por lo que estas medidas provisionales podrán ser recurridas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio por la Autoridad competente o por que el particular haya subsanado los orígenes de las medidas tomadas por la autoridad.

En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la Resolución Administrativa que ponga fin al procedimiento, en el sentido de que esta la confirme o la retire por causas sobrevenidas.

### **2.2.3. Ordenación.**

Son todas las actuaciones que consten durante el desarrollo del procedimiento hasta su finalización, para permitir la realización efectiva en la emisión de la resolución administrativa, por parte del área correspondiente.

Como principio que rige esta fase tenemos el de impulso de oficio, a tenor del cual no es preciso que el administrado solicite el desarrollo del proceso, dado el interés general que anima el procedimiento administrativo, consistente en salvaguardar los derechos de los particulares.

De igual forma, el principio de celeridad, que ha de impregnar todo el procedimiento, a la vez que por el principio de eficacia, coordinándose ambos al exigirse que se acuerden en un solo acto los trámites que admitan impulso simultánea, sin precisarse impulso sucesivo, y sin que esto afecte la esfera

jurídica de los particulares, caso en que esto suceda, este puede impugnar en la instancia correspondiente.

#### **2.2.4. Instrucción.**

Es el conjunto de actos por medio de los cuales se aportan al órgano decisorio los elementos de juicio para que se dicte con eficacia la resolución administrativa que corresponda, impulsándose de oficio sin quebranto del derecho del interesado a proponer lo que convenga a sus intereses, con posibilidad de presentar alegaciones las partes, proponer práctica de pruebas, con los informes respectivos y facultativos correspondientes.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por la Autoridad Administrativa que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legales o reglamentariamente establecidos, en otras palabras se trata del principio de oficialidad, esto quiere decir que aún en el caso que el interesado no aporte los elementos de conocimiento necesarios para el debido desahogo del procedimiento, debe la Autoridad de oficio procurárselos, como es el caso de que el particular solo describe que cuenta con el permiso correspondiente de la autoridad para la explotación de un giro mercantil, sin agregar la prueba que corresponde, sin embargo el área que califica deberá solicitar al área de archivo, si existe el registro respectivo, así como proporcionarle copia del documento, para mejor proveer.

De igual forma, los resultados de sondeos y encuestas de opinión que se incorporen a la instrucción de un procedimiento deberán reunir las garantías legalmente establecidas para estas técnicas de información así como la identificación técnica del procedimiento seguido para la obtención de estos resultados, como en el caso de los trámites para la obtención de una Licencia

de Funcionamiento tipo B, para establecimiento mercantil con giro de bar, la Autoridad Administrativa tiene la obligación de hacer un sondeo para determinar el probable impacto que esta actividad pueda ocasionar en la zona, y que será parte fundamental para poder determinar si se otorga o no la licencia de funcionamiento tipo b.

Veamos algunos trámites, en esta fase de la instrucción:

### **1. Trámite de Alegatos.**

Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de la audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por la Autoridad Administrativa competente que conozca del asunto al redactar la correspondiente Resolución Administrativa.

En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que puedan ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria, y en otro momento la nulidad del procedimiento por deficiencias en el mismo, por parte del superior jerárquico que emita el acto inválido.

### **2. Trámite de Prueba.**

Esta etapa es de suma importancia, ya que el particular podrá acreditar mediante algún medio de prueba de la certeza de los hechos que pretende comprobar.

Cuando la Autoridad Administrativa no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba, a fin de que

puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Solo podrán ser rechazadas las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifestaciones improcedentes, innecesarias o contrarias a la ley, mediante acuerdo que este fundado y motivado.

La Autoridad Administrativa concedora del asunto, tiene la obligación de comunicar a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado pueda nombrar personas de su confianza o abogados para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba liquidar la Autoridad Administrativa, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

### **3. Trámite de Informe.**

Para el mejor proveer en la emisión de la Resolución Administrativa por parte de la Autoridad Administrativa, se podrán solicitar aquellos informes que sean regulados por las disposiciones legales, y los que juzguen necesarios por la Autoridad para resolver, citándose el precepto que los exija y fundamente.

En la petición de informe se concretará a señalarse el alcance que debe contener el informe.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes, pero si deben emitir dentro del plazo otorgado por la Ley.

De no emitirse el informe en el plazo señalado, y con independencia de la responsabilidad en que incurra el titular de la entidad de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes reglados que sean determinantes para la resolución del procedimiento administrativo, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Si el informe debiera ser emitido por Autoridad diversa a la de origen del procedimiento administrativo, y transcurrido el plazo sin que aquél se hubiera otorgado, se podrán proseguir con las actuaciones. El informe emitido fuera del plazo podrá no ser tomado en cuenta al momento de dictarse la Resolución.

### **2.2.5. Participación de los Ciudadanos.**

#### **1. Audiencia.**

Visto el estado procesal del procedimiento administrativo, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se podrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos que sean confidenciales por mandato de la Ley, a efecto de tener conocimiento del asunto.

Los particulares, dentro del término de Ley, podrán alegar y presentar las pruebas y justificaciones que a su derecho convenga, sin embargo puede darse el caso que dentro del mismo plazo, el particular haya decidido no efectuar alegaciones ni aportar nuevas pruebas ni justificaciones, se tendrá por realizado la audiencia, no necesariamente el particular puede dar aviso de esta posibilidad.

Así mismo, se podrá desechar de la celebración de la audiencia, pruebas o elementos que no hayan sido previamente tomadas en cuenta por la Autoridad en el acuerdo respectivo.

## **2. Actuación de los Interesados.**

Cuando en la etapa de la instrucción, se requiera la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que les resulte más cómoda y compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales, lo cual en la practica no resulta posible, ya que la Autoridad puede llegar a citar a los particulares, en una fecha y hora específica, y nunca sin preguntar o pedir opinión al respecto.

Los interesados podrán si es su deseo, asistir en compañía de persona de confianza o abogado, cuando lo consideren conveniente o puedan pagar para ello.

En cualquier caso, la Autoridad adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento, sin tomar ventaja o poner es riesgo la seguridad de los particulares.

## **3. Información Pública.**

La Autoridad Administrativa encargada de dictar la Resolución Administrativa, si así lo considera conveniente, podrá acordar un periodo de información pública, lo cual tendrá que ocurrir mediante la publicación en un medio oficial, como es la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para que la ciudadanía en general, examine el procedimiento y manifieste alegatos.

La publicación indicará el lugar de la exhibición y determinará el plazo a formular alegaciones, es importante aclarar que aún cuando no exista la

comparecencia de los interesados, no impedirá o no los limita a impugnar alguna decisión mediante algún recurso.

Esta comparecencia que se señala, no otorga al promovente la condición de interesado. Lo que si obliga a la Autoridad Administrativa, es el dar una respuesta razonada, a los que hayan comparecido.

#### **2.2.6. Dictamen Final.**

La Autoridad Administrativa, está obligada a dictar la Resolución Administrativa que en derecho proceda y a notificarla cualquiera que sea el resultado.

Hay supuestos en los que la Resolución Administrativa consiste solo en la declaración de las circunstancias que concurren en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Esto se produce en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Se exceptúan de la obligación de resolver, cuando la Autoridad lo haya así convenido con las partes por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

Por lo antes expuesto, podemos tener la siguiente clasificación:

**A. Normal.** Esta se refiere en que la Resolución que ponga fin al procedimiento, deberá tomar en cuenta todas las actuaciones de Ley, tanto las planteadas por el particular como otras derivadas del mismo expediente, como es el caso de los informes requeridos a otras Autoridades. En este sentido la Resolución debe ser debidamente motivada.

**B. Anormales.** Tenemos en esta al desistimiento, la renuncia y la caducidad o abandono son formas de finalización anormales que solo se pueden producir en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares:

**a. Desistimiento.** El interesado puede desistirse o en otras palabras renunciar, de su solicitud siempre y cuando no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. No obstante la Autoridad Administrativa puede limitar el desistimiento si la cuestión suscitada en el procedimiento fuera de interés general o conveniente suscitarla. El desistimiento no impide al interesado seguir conservando los derechos que le amparan que podrá hacer valer, si lo desea, en otro procedimiento.

**b. Renuncia.** Es igual que el desistimiento, si bien el interesado que renuncia pierde los derechos que le amparan.

**c. Caducidad.** Consiste en que el procedimiento se encuentra detenido por causas imputables al interesado, una vez que la Autoridad Administrativa le ha advertido de la misma si no realiza actuaciones sustanciales y necesarias y han transcurrido el término que señala la Ley, desde la comunicación.

**d. Silencio Administrativo.** El silencio administrativo es aquella figura que tiene por objeto lograr que en los casos en que la Autoridad Administrativa no se pronuncie de dictar una resolución, o no se encuentre al servicio de los administrados o bien el la dictamen de la resolución no sea dentro de los plazos máximos que establece la ley, ese silencio, esa inactividad será valorada como una decisión (cuyo resultado puede ser positivo o negativo, dependiendo de cual forma de silencio administrativo opere) para evitar así el quiebre del sistema jurídico-administrativo. Es decir su fundamento es lograr que aun en inactividad la Administración cumpla con su deber de poner fin a los procedimientos administrativos para lograr así el acto definitivo. Se produce en aquellas situaciones en las que la Autoridad Administrativa no ha resuelto expresamente y la Ley realiza la presunción de que si lo ha hecho.



**C. Por Convención.** La Autoridad Administrativa podrá celebrar acuerdos con las partes involucradas, ya sea de derecho público o privado siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materia donde no es posible la transacción.

### **2.2.7. Ejecutoriedad de la Resolución.**

La Resolución Administrativa, crea derechos y obligaciones o los libera de los mismos, para quien está dirigido, a partir de que fue debidamente notificado el acto, al respecto podemos enmarcar los siguientes:

**A. Apremio sobre el Patrimonio.** Consiste en el procedimiento de cobro de la Autoridad, como es el caso de la Tesorería del Distrito Federal, tratándose de cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública, para reparar el adeudo.

**B. Ejecución Subsidiaria.** Es la realización por la Autoridad o a través de personas que se determinen por ésta, de actos que voluntariamente no ha hecho el obligado y no sean personalísimos, es decir, que puedan ser realizados por una persona distinta del obligado, resultando los costes a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

**C. Multa Coercitiva.** Es la imposición de multas reiterativas en contra de un particular, en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta multa esta reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa, o no sea conveniente o compatible con las sanciones administrativas.

**D. Compulsión sobre las personas.** Es en el caso en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación a de ser personalísima de hacer o no hacer.

**E. Auxilio de la fuerza pública.** Es el caso de que el particular no permita a la Autoridad Administrativa a cumplimentar una orden, para lo cual se requerirá del auxilio de la fuerza pública, y en su caso estos podrán ser remitidos a la autoridad competente.

### **2.3. Formalidades del procedimiento.**

Las formalidades del procedimiento tienen su origen en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema que rige la vida en México, la cual establece derechos tanto como individuales como sociales para todos los mexicanos y para toda persona que se encuentra dentro del territorio nacional, son derecho o garantías individuales, los que protegen a las personas como individuos, en su relación jurídica entre el gobernado y el Estado en sus diferentes niveles, dividiéndolas en cuatro grupos principalmente, siendo estas las garantías de igualdad, libertad, seguridad jurídica y de propiedad.

La que interesa en el estudio del presente trabajo, es la relativa a la garantía de seguridad jurídica. Esta garantía, estriba, en que el desempeño del Estado, en los diferentes órganos de autoridad creados por el orden de derecho, al despegar su actividad frente de los gobernados, podría afectar la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de persona moral.

Estos actos que derivan de la Autoridad, y que podrían afectar la esfera jurídica de los particulares, ya sea como persona física o moral, deben haber cumplido con una serie de requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad de la Autoridad, para generar una afectación válida en la esfera del gobernado.

Ahora bien, la garantía de seguridad jurídica la encontramos expresa en los artículos 14 y 16 de Nuestra Carta Magna, por lo que será necesario entrar al análisis de estos preceptos legales.

El artículo 14 Constitucional señala que:

**“A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

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

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

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

Por lo que respecta al tema que nos trata podemos dar atención a los siguientes párrafos, de la siguiente manera:

Referente al primer párrafo, que trata la garantía de la irretroactividad, o también se le conoce como conflicto de leyes en el tiempo, debemos entender en la cuestión de la existencia de dos leyes, una antigua, que se supone derogada o abrogada, y otra nueva o vigente, actual cual de las dos debe regir a un hecho. En cualquier caso entendemos que una ley si puede tener retroactividad, la cual no se da en perjuicio del particular, pero si en su beneficio.

Podemos dar un ejemplo respecto a este hecho, con la Autoridad Administrativa, sucede que el titular de un establecimiento mercantil, de conformidad con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el veintisiete de enero del año dos mil, venía ejerciendo en un local una actividad de venta de abarrotes con venta de vinos y licores, contando para ello con el permiso correspondiente llamado Declaración de Apertura, sin embargo esta ley fue abrogada al entrar en vigor la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el veintiocho de febrero del año dos mil dos, mediante la cual establecía que en los locales comerciales destinados para venta de abarrotes, ya no era permitido la venta de vinos y licores, en razón de que para este derecho, los titulares tenían que adquirir un permiso diverso por parte de la Autoridad competente, y en el artículo décimo transitorio si bien otorgaba un plazo de seis meses a los titulares para adecuar sus establecimientos, ajustando su actividad mercantil o tramitando los nuevos permisos, sin embargo esta facultad paso a ser de la autoridad competente y de manera discrecional fue negando los permisos de venta de vinos y licores, ocasionando un perjuicio para los titulares de los giros mercantiles que venían ejerciendo su actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley.

En el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, de este párrafo se desprende la garantía de audiencia, misma que pasa a ser una de las principales dentro del cualquier régimen jurídico, ya que implica la máxima defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos de toda Autoridad, que tienden a afectar la esfera jurídica del mismo.

Esta garantía de audiencia, se integra de las siguientes cuatro garantías:

1. El juicio previo al acto de privación, el cual implica que toda autoridad tiene la obligación de iniciar un juicio o proceso en contra de un gobernado, aun cuando este pueda afectar su esfera jurídica no debemos relacionar la palabra

privación con la libertad del individuo, va más allá, se refiere a la propiedad, posesión y derechos de los gobernados;

2. Que dicho juicio se haga ante los tribunales previamente establecidos, debemos entender que deben ser tribunales o autoridades competentes que tengan las facultades ordenadas en la Ley aplicable al caso, para conocer y resolver de un juicio, no debemos entender por el concepto previo, que estos deban ser creados, o especiales para resolver un caso en concreto;

3. El cumplimiento de las formalidades procesales especiales, se refiere a que tanto los tribunales como la autoridad, debe dar cumplimiento a las etapas del procedimiento, que para el caso que dicte la normatividad aplicable al caso en concreto;

4. La decisión jurisdiccional sea acorde a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio, debemos entender por este punto, que toda Autoridad o Tribunal que conozca del asunto, debe aplicar la ley vigente, al caso en concreto que se conozca, y como señalábamos con anterioridad el tema referente a la no retroactividad de la Ley en perjuicio de persona alguna, si no por el contrario, en su beneficio.

El artículo 16 Constitucional señala que:

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta

responsabilidad. la contravención a lo anterior será sancionada por la Ley Penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y esta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la Ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresara el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionara penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad Judicial Federal, a petición de la autoridad

Federal que faculte la Ley o del Titular del Ministerio Público de la Entidad Federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial Federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustaran a los requisitos y límites previstos en las Leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los Reglamentos Sanitarios y de Policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las Leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. en tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente”.

De este artículo, resalta únicamente para el tema que nos ocupa, el primer párrafo, del cual debemos entender que si toda persona que es beneficiada de bienes jurídicos debidamente tutelados, los mismos pueden ser susceptibles de ser afectados, por la Autoridad, pero para tal efecto, en inicio de cuentas debe existir un mandamiento de la autoridad, de manera expresa, en

donde se explique específicamente el precepto legal al caso en concreto que origine la emisión del acto, es decir que la situación o circunstancia que deba concretarse en un acto de molestia, por parte de la autoridad, este jurídicamente tutelado en un precepto legal.

Por lo consiguiente, la Autoridad Administrativa tiene la obligación de reunir cada uno de los requisitos que le marca el Ordenamiento Legal aplicable a la materia, para su conformación, así como el particular en su relación con la misma Autoridad, sobre todo cuando la consecuencia del acto pueda trasgredir la esfera jurídica del mismo, al respecto el Doctor en Derecho, Miguel Acosta Romero, señala: “Serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten.”<sup>31</sup>

Deducimos que la formalidad del procedimiento debe aplicar tanto a la Autoridad Administrativa, en cuanto la conformación del acto, encaminado a la validez y eficacia del administrado, y en el caso de éste de igual forma le obliga a cumplir con determinadas formalidades frente a la Autoridad, para que sea atendido conforme la normatividad aplicable, respetando sus garantías individuales.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, señala lo siguiente: “El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal – constitucional y administrativa -, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general y el interés de los particulares. Por el primero se mantiene la eficiencia y seguridad en los servicios públicos; en cuanto al segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios ...”<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Décimo cuarta Edición. Porrúa, México, 1999. p. 891.

<sup>32</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Décima novena edición. Porrúa, México. 1998. p. 291.



Expuesto lo anterior, y una vez que fueron analizados los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley que señala las formalidades del procedimiento en materia administrativa, es la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por lo que es necesario analizar lo correspondiente al tema que nos ocupa.

El procedimiento administrativo se inicia de oficio o a petición de partes, por lo que respecta al segundo caso, el escrito que ingrese el particular ante la Autoridad competente, deberá reunir una serie de requisitos, que se enumeran en el artículo 44 del Ordenamiento Legal antes citado, el cual será necesario transcribir:

**“Artículo 44.-** Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los siguientes requisitos:

**I.** La dependencia o entidad de la Administración Pública a la que se dirige;

**II.** El nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;

**III.** El domicilio para recibir notificaciones;

**IV.** La petición que se formula;

**V.** La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;

**VI.** Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; y

**VII.** El lugar, la fecha y la firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal”.

Requisitos sin los cuales, el promovente puede obstaculizar su actuación frente a la Autoridad competente, ya que al existir este supuesto, si bien es cierto la Autoridad no puede acordar el rechazo del mismo, también lo que se retrasara la respuesta final, ya que la Autoridad tendrá que hacer del conocimiento de la falta o carencia de alguno de los requisitos, previniéndolo, con el propósito de salvaguardar su seguridad jurídica, para lo cual la Autoridad Administrativa deberá acordar por una sola ocasión el escrito, en el sentido de prevenir al promovente para el efecto de que subsane dentro del término de cinco días hábiles su falta, señalándole de que al omitir o no desahogar esta prevención, su escrito será desechado, procediendo en consecuencia a dictar la Resolución Final. En este último supuesto, es importante que el particular desahogue esta prevención, en virtud de que puede perder su garantía de audiencia, etapa procesal fundamental para ser escuchado y presentar pruebas a su favor. (artículo 45 de la Ley).

### **Interés en el Procedimiento.**

Esta etapa, es fundamental para poder iniciar el procedimiento, el particular tendrá que demostrar a la Autoridad competente, de que sus acciones le están afectando su esfera jurídica o en otro caso el interés que tiene para iniciar un trámite, la fracción II del artículo 44, antes descrito, señala que el promovente, sea persona física o persona moral, tiene la obligación de que desde el escrito inicial, debe acreditar su interés legítimo en el asunto, por lo que será necesario dar el concepto de interesado, interés legítimo e interés jurídico, la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en las fracciones XII, XIII y XIII. Bis, del artículo 2º señala:

**XII. Interesado.-** Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado;

**XIII. Interés Legítimo.-** Derecho de los particulares para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico;

**XIII. Bis. Interés Jurídico.-** Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones.

En el caso de personas físicas, estas también podrán nombrar personas para que en su representación acudan ante la Autoridad, para lo cual deberán expedirles una carta poder firmada ante dos testigos, y ratificadas las firmas ante fedatario público, o bien, que el promovente comparezca ante la Autoridad competente para ratificar el otorgamiento de poderes. (artículo 41).

Por lo que respecta a las personas morales, estas son representadas por personas físicas llamadas representante legal o apoderado legal, quien a través de un instrumento público, expedido por notario o corredor público, con facultades por ley, tienen fe pública, acreditarán su personalidad como representantes legal de la persona moral.

Sin embargo es importante señalar que ante el acuerdo que deseche la promoción, o la negativa de dar trámite a una solicitud, el particular puede interponer medio de impugnación.

#### **Recepción de Documentos en el procedimiento.**

La Autoridad Administrativa, tiene la obligación de contar en sus instalaciones con unidades receptoras de promociones, así como la obligación de recibir y por ninguna circunstancia negar la entrada de promociones y documentos que sean presentados por el particular, pero aquí se dan dos situaciones, que será necesario analizar, en un primer supuesto, cuando el escrito inicial este presentado erróneamente, la Autoridad que conozca de la

promoción, tendrá la obligación de contestar al particular informándole que su escrito se desecha por estar mal dirigido y señalarle que Autoridad es la competente para conocer de su solicitud, y por lo que respecta a otra circunstancia, si bien es cierto que la Autoridad por ningún motivo puede rechazar los escritos, también lo es que podría capacitar al personal del área de recepción, a efecto de hacer una revisión previa de documentos y de manera económica sin la intención de rechazar la promoción, hacer las observaciones al promovente respecto a las deficiencias de sus solicitudes, para que este si es su deseo no lo ingrese y vuelva otro día, evitando así, economizar en trámites deficientes y que el particular ingrese un trámite con los requisitos completos, cuyo beneficio sería que su respuesta sea más rápida y sin tantas trabas, claro es, que la decisión de ingresar o no la solicitud sería a cargo del particular, ya que la misma Ley, señala que será causa de responsabilidad administrativa, la negativa de recibir promociones de los administrados.

La misma Ley, otorga otra opción al particular para ingresarla, que es por la vía de correo certificado con acuse de recibo, sin embargo se tendrá por presentado corriendo el término a partir de la fecha en que ingrese el documento a la autoridad que conozca del asunto. (Artículo 48).

### **Carencia de firma del promovente en el escrito inicial o solicitud del particular.**

Existe diverso requisito, que no es encuentra en los supuestos del artículo 44 antes descrito, y sin embargo resulta hasta cierto punto relevante, dada la consecuencia que de el se deriva, y es el supuesto en que el particular haya omitido el firmar la promoción, requisito por el cual la Autoridad tendrá por no realizada su solicitud. Ahora bien, todavía en nuestros días, existe en la población mexicana, analfabetismo, o puede darse el caso que el promovente tenga algún impedimento físico, para firmar, siendo válido que otro firme en su nombre, pero el promovente deberá estampar su huella digital, y deberá anotarse esa circunstancia en el propio escrito. (artículo 33).

En el caso de tratarse de alguna persona moral, en el escrito inicial, como lo señala la fracción II del artículo 44, deberá agregarse el instrumento público, por el cual se acredite la personalidad del promovente como representante legal.

### **Integración de las constancias.**

La Autoridad competente, que haya dado trámite a una solicitud o escrito inicial, tiene la obligación de integrar las constancias o diligencias practicadas en el asunto que se desahogue por la misma Autoridad y de las pruebas y alegatos que el particular ingrese a su favor, en un expediente, el cual tendrá que estar registrado en un Libro de Gobierno, y además estos expedientes deberán ser identificados con diversos datos, como: número progresivo, año y la clave de la materia que corresponda.

El orden que tendrán las constancias que se ingresen al expediente será de acuerdo a la tramitación de las mismas, el cual puede modificarse cuando exista causa de orden público debidamente motivada y fundamentada, circunstancia que debe estar asentada en constancias en el expediente.

El incumplimiento a estas disposiciones, implica responsabilidad del servidor público que conozca del asunto. (artículos 50 y 51).

### **Medios de Preparación.**

Para la mejor integración de los elementos en el procedimiento, con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión contenida en la resolución, la Autoridad que conozca del asunto, si así lo considera necesario, o por solicitud del particular o por que la misma normatividad así lo señale, solicitar a otra Autoridad diversa, informe u opine para mejor proveer, respecto del asunto que se este desahogando, respuesta que podrá ser obligatoria, facultativa o vinculante, en cualquier caso la dependencia tendrá que responder

en el término de 7 días, caso contrario, se entenderá que no existe objeciones a las pretensiones del interesado.

### **Audiencia de pruebas y alegatos.**

Existen dos supuestos, por los cuales la autoridad competente, debe otorgar un periodo de pruebas y alegatos. El primero, cuando la naturaleza del asunto así lo exija y se señale en la normatividad. Siendo este caso, la Autoridad que conozca del asunto, una vez ingresado el escrito inicial, acordará dentro del término de tres días hábiles siguientes al ofrecimiento por la promovente, un periodo de pruebas y alegatos, mismo Acuerdo que deberá ser notificado al particular en un término mínimo de siete días hábiles, anteriores al día de la celebración de la audiencia, plazo que podrá prorrogarse sin exceder este de veinte días hábiles, cuando exista de antemano, solicitud a otra dependencia de la opinión para el correspondiente desahogo del asunto, y no haya respuesta.

El otro supuesto, se da en el caso de que la Autoridad que conozca del asunto, no tenga por ciertos los hechos afirmados por el interesado, para lo cual acordará dentro del término de tres días hábiles siguientes al escrito inicial, la apertura de un periodo de pruebas y alegatos, de cinco días hábiles, mismo que deberá ser notificado con anticipación al particular.

### **Resolución Administrativa.**

Una vez agotada la etapa procesal de pruebas y alegatos, con o sin la asistencia de los interesados, y estén debidamente integradas las constancias del asunto en que se actúa, la Autoridad emitirá la Resolución dentro del término de diez días.

Puede darse el caso, de que el particular no haya exhibido pruebas y si la Autoridad considera que existen elementos suficientes en el expediente, ordenará emitir la Resolución Administrativa correspondiente.

Resolución que debe ser notificada personalmente al interesado, según se desprende del artículo 78 del Ordenamiento que se estudia.

#### **2.4. Principios en el procedimiento administrativo.**

Debemos entender por principios del procedimiento administrativo, aquellos criterios de interpretación o ideas fundamentales, siendo estos suplementarias para la aplicación de una ley, cuando la autoridad competente tenga duda o exista una laguna en la norma. Los principios tienen 3 funciones fundamentales:

1. Sirven para suplir vacíos en los ordenamientos jurídicos, en ellos el juzgador puede apoyarse, cuando no encuentra el criterio jurídico para resolver un planteamiento en un asunto, es decir podrá basar su razonamiento en ellos.
2. Sirven para buscar el sentido verdadero en la interpretación del derecho.
3. Son la base del derecho, según la época y tiempo determinado, se refiere a los criterios que se deban tomar para la creación de una ley, por parte del aparato legislativo.

Existe diversidad de criterios para realizar una clasificación de los principios, por lo que consideramos los siguientes, divididos en dos rubros:

**2.4.1. Principios fundamentales o sustanciales.** Estos derivan de los mismos ordenamientos jurídicos, y se refieren a los sujetos que forman parte de un procedimiento. De estos, todavía se subdividen en:

**2.4.1.1. Principio de legalidad.** Son los concernientes a que toda Autoridad Administrativa tiene que apegar sus acciones conforme a las atribuciones conferidas por la misma ley.

**2.4.1.2. Principio del debido procedimiento.** Los particulares tienen el derecho de aportar los elementos necesarios para objetar las observaciones de la autoridad, cuando estas afecten su esfera jurídica para ser escuchados y vencidos en justo juicio. La autoridad podrá apoyarse en el Derecho Procesal Civil, de aplicación supletoria en materia administrativa.

**2.4.1.3. Principio de razonabilidad.** La autoridad debe razonar cada uno de los puntos planteados, para el momento de dictar su decisión final, ya que esta puede implicar la creación de obligaciones, calificar una infracción, sancionar, restringir determinadas acciones de los particulares.

**2.4.1.4. Principio de conducta procedimental.** Se refiere a que todos los sujetos dentro de un procedimiento administrativo deben dirigirse en cada una de las etapas del procedimiento, mutuo respecto, colaboración y buena fe.

**2.4.1.5. Principio de participación.** Las autoridades administrativas tiene la obligación y los particulares el derecho, de tener acceso a toda la información pública, que obre en los registros de las autoridades administrativas, con sus excepciones, consideradas dentro de estas, la información que contenga datos personales, las relativas a la seguridad nacional, cuando los datos de un asunto se encuentre en trámite, sin que se haya dictado la respuesta final, entre otras. La autoridad debe implementar los medios idóneos para que los administrados puedan tener acceso a toda la información posible.

**2.4.2. Principios institucionales.** Son todos los elementos o aparatos que le confiere la ley a la autoridad administrativa para el buen funcionamiento y conocimiento de un procedimiento administrativo, ahora bien, existe una subdivisión, siendo los siguientes:

**2.4.2.1. Principio de la actividad administrativa.** Se refieren a cada una de las actuaciones elementales de la Administración Pública, para su mejor entender, se puede obtener una vez más una subdivisión, de la forma siguiente:

**2.4.2.1.1. Principio de impulso de oficio.** Son todos los actos que la autoridad puede ordenar para el mejor proveer en el dictamen final.

**2.4.2.1.2. Principio de imparcialidad.** La autoridad no debe tomar partido por algún o algunos administrados, debiendo tener un trato justo e igualitario, y además debe resolver conforme los ordenamientos jurídicos.



**2.4.2.1.3. Principio de uniformidad.** Los requisitos para los trámites deben ser similares, solo en caso de que exista diferenciación, deberá estar sustentado en un criterio objetivo, y dentro de los lineamientos del orden legal.

**2.4.2.2. Principio del procedimiento administrativo strictu sensu.** Se refieren a todas las etapas procedimentales, normadas, que la autoridad administrativa tiene la obligación de agotar, y el interesado tiene el derecho, para no afectar su esfera jurídica, estos se dividen de la siguiente manera:

**2.4.2.2.1. Respecto a los aspectos de forma para la celeridad y eficacia del procedimiento administrativo.** Se subdividen en:

**1. Principio de celeridad.** Son aquellos para que la autoridad, trate en el mejor de los casos, dar respuesta rápida y concisa, sin que esto implique vulnerar las etapas procesales marcadas por la Ley.

**2. Principio de informalismo.** La interpretación de la ley, para el objeto de su aplicación, debe ser favorable a los administrados, para que sus derechos no sean afectados, ya que los administrados pueden subsanar anomalías dentro del desarrollo de un procedimiento administrativo, siempre y cuando la decisión no afecte el interés general o derecho de terceros.

**3. Principio de eficacia.** Los sujetos involucrados en un procedimiento, deben dentro de sus posibilidades y facultades, hacer prevalecer el cumplimiento del acto administrativo, consistente en ajustar su actuar al marco jurídico aplicable, para que este sea válido y eficaz, y no afecte la esfera jurídica de los particulares.

**4. Principio de simplicidad.** Los trámites ante la autoridad administrativa deben ser sencillos, eliminando aquellos que dificulten y sean innecesarios.

**2.4.2.2.2. Respecto a los aspectos de fondo para la celeridad y eficacia del procedimiento administrativo.** En el trámite de los asuntos de la Administración Pública, si bien es cierto que no se exige, mayor formalidad, sin embargo el particular debe de cumplir o plantear las conductas en concreto y exhibir pruebas a su favor para la pronta resolución final, por parte de la autoridad, al respecto se subdividen en:

**1. Principio de presunción de veracidad.** Los elementos y argumentos presentados por los particulares en la forma prescrita por la ley, son verdaderas, sin embargo, esta presunción admite prueba en contrario.

**2. Principio de verdad material.** La autoridad tiene la facultad, para dictar cualquier medida provisional o de mejor proveer, para corroborar los argumentos o hechos manifestados por los particulares, con el objeto de que el dictamen final sea conforme a derecho.

## **CAPÍTULO 3**

### **El Procedimiento de Visitas de Verificación Administrativa.**

#### **3.1. Definición.**

Es importante señalar que este procedimiento deriva o tiene similitud con el procedimiento administrativo que fue analizado en líneas que anteceden, sin embargo la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el Capítulo Octavo, tiene un apartado destinado a las formalidades de las visitas de verificación, por lo que será necesario un capítulo de estudio a parte.

La Autoridad Administrativa, tiene la facultad de constatar que los titulares de las negociaciones, apeguen su actividad comercial dentro del local, a la normatividad aplicable al caso, a través de las visitas de verificación, pero para tener un panorama amplio de este acto administrativo, leamos algunas definiciones al respecto.

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, señala en su artículo 2º fracción XXVIII, que visita de verificación es:

“El acto administrativo por medio del cual la autoridad, a través de los servidores públicos autorizados para tales efectos, inspecciona las actividades que se realizan en los establecimientos mercantiles y comprueba el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.”

Y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, señala lo siguiente, en su artículo 2º, fracción XIII:

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

De las dos anteriores definiciones, podemos resaltar, que la visita de verificación es un acto administrativo, en virtud de que emana de una Autoridad Administrativa competente, cuyo objeto es el de constatar que en el local donde se ejerza una actividad comercial, se apegue al marco jurídico vigente, por lo que entendemos que el titular y/o responsable de un establecimiento mercantil, tiene derechos y obligaciones que cumplir, mismos que más adelante analizaremos, esta comprobación, como se señala en la primera definición, deberá realizarse por servidores públicos autorizados para tales efectos, entrando en materia, llamados verificadores administrativos, cuya actividad se encuentra regulada en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

### **3.2. Etapas del procedimiento.**

#### **A. Iniciación del procedimiento de visita de verificación.**

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en su artículo 69, señala que la Delegación vigilará que los establecimientos mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en el mismo ordenamiento, para lo cual realizará verificaciones, sin embargo el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, señala diversos supuestos, que dan pauta para practicar visita de verificación, consideramos las siguientes:

##### **A.1. Programas de Verificación Administrativa:**

Este Ordenamiento Legal, señala que la Autoridad competente, tendrá que contar con un programa específico de verificación, dejando a criterio de la misma Autoridad conforme a las necesidades de cada demarcación, el desarrollo del programa, pudiendo estar dividido por actividad, materia, demarcación territorial, zona o tipo de establecimiento, no obstante este mismo ordenamiento legal, en su artículo primero, señala las materias que serán objeto de verificación, siendo el caso del presente trabajo, la fracción VII, referente a los establecimientos mercantiles, entendiendo por este el local ubicado en un

inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro.

No obstante lo anterior, estos Programas deberán contar como mínimo de información, lo siguiente:

**a) Contar con un diagnóstico**, La Delegación, tiene la facultad primordial de velar por el interés general aún por encima del particular, por lo que si la actividad de un establecimiento mercantil genera problemas a un sector de la zona adyacente al local, la Autoridad deberá analizar que lo esta generando, y que podrá ser la solución de la problemática.

**b) Objetivos específicos**, dar inmediata solución a la problemática generada por el funcionamiento del establecimiento mercantil.

**c) Metas cualitativas a alcanzar**, que el funcionamiento del establecimiento mercantil, se encuentre apegado a lo autorizado en su permiso o documento que se le haya expedido para tal efecto de ejercer una actividad comercial, por la Autoridad competente.

**d) Los tipos de establecimientos o actividades reguladas materia de la verificación administrativa**, en los que se incluirán los establecimientos con actividades riesgosas, en materia verificadora, existen diversas como son la relacionada a la protección civil, construcciones y edificaciones, estacionamientos públicos, anuncios, espectáculos públicos, entre otros.

**e) Procedimiento de selección aleatoria**, con base en el padrón correspondiente, la Delegación deberá programar visitas de verificación, dando prioridad a las actividades que sean altamente riesgosas.

**f) Procedimiento de selección que se establezca con base en el censo**, en este caso la Autoridad tendrá la facultad de decidir que establecimiento será sometido a verificar, ya sea por que su funcionamiento genera problemas a la población circunvecina, o el funcionamiento de la negociación, sobrepasa lo autorizado en su documento original expedido para tales efectos.

**g) Las responsabilidades que regirán en el desempeño de su ejecución,** es indispensable que los titulares de los establecimientos mercantiles, estén conscientes de la responsabilidad que puede generar su actividad si no cuentan con las medidas de seguridad necesarias, y de las posibles sanciones a las que se podrán hacer responsables.

#### **A.2. Por selección aleatoria de conformidad al padrón:**

La visita de verificación, dependerá de que si en un establecimiento mercantil, su actividad es considerada altamente riesgosa, riesgosa o regulada, damos su definición, para tener mas claro la idea:

**a) Actividad Altamente Riesgosa,** es la actividad que por su naturaleza o impacto social, se señale como tal en el Acuerdo de Actividades Riesgosas y Altamente Riesgosas, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el seis de enero del año dos mil seis, sin embargo respecto a establecimientos mercantiles, no consta alguna que sea considerada como actividad en este rubro, ya que estas actividades se refieren a conductas que puedan propiciar enfermedades infectocontagiosas entre la población consumidora, en el caso de mercados o centros de abasto o exista un alto riesgo de presencia de zoonosis o de contaminación por microorganismos, en el caso de rastros, y de contaminación por gérmenes patógenos de origen hídrico que dañen la salud de los consumidores, refiriéndonos al agua potable o alcantarillado.

**b) Actividad Riesgosa,** la actividad que por su naturaleza o impacto social, se señale como tal en el Acuerdo que al efecto expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el mismo Acuerdo citado en el inciso anterior, hace una clasificación, referente a los establecimientos mercantiles considerados con actividades riesgosas, los cuales son aquellos dedicados a actividades industriales, comerciales o de servicio, siendo las siguientes: almacenes, talleres, predios con actividades comerciales, adiestramiento y posesión de mascotas, disposición y aprovechamiento de basura y desechos industriales, en razón de que el almacenamiento inadecuado de sustancias,

manejo o expendio de productos sólidos o líquidos, manejo de residuos en condiciones no higiénicas y de mala disposición de desechos sólidos orgánicos o inorgánicos, conlleva a malos olores, posibilidad de contaminación, proliferación de fauna nociva, así como a la adquisición de enfermedades transmisibles como tifoidea, salmonelosis, giardiasis, amebiasis, hepatitis, entre otras. Referente a la posesión de mascotas en malas condiciones higiénicas propicia la transmisión de zoonosis a la población humana.

**c) Actividad Regulada**, son los actos y operaciones de los particulares, previstos y normados en los ordenamientos jurídicos aplicables, es decir son todos aquellos establecimientos mercantiles que cuentan con el correspondiente permiso para funcionar, y que este se apegue estrictamente a lo autorizado en el documento que para tal efecto le fue expedido.

Ahora bien, para que se integre el Padrón, es importante que la Autoridad considere los siguientes elementos, número progresivo; nombre, razón o denominación social y domicilio legal del titular; Registro Federal de Contribuyentes; Tipo de acto administrativo por el que se facultó al titular a ejercer la actividad regulada o el funcionamiento del establecimiento; Actividad o actividades reguladas; Domicilio o ubicación del establecimiento; Denominación o nombre comercial del establecimiento, en su caso; Clave del listado de actividades riesgosas y altamente riesgosas que le corresponda, en su caso, y Horario de funcionamiento autorizado del establecimiento, en su caso.

En base de lo anterior, la Autoridad basará su elección, en la peligrosidad de la actividad de cada establecimiento mercantil, de hecho en las consideradas como actividades altamente riesgosas, la Delegación de cada demarcación, podrá programar visitas de verificación una vez al año, sin que esto quiera decir se vulnere las garantías individuales de los particulares.

### **A.3. Por selección aleatoria de conformidad al censo:**

La Delegación, tendrá la facultad de elaborar un censo de establecimientos mercantiles y actividades reguladas que operen sin contar con el permiso correspondiente para su explotación, debiendo tomar en cuenta como mínimo de requisitos, lo siguiente: Actividad o actividades desarrolladas; Ubicación del establecimiento, y Denominación o nombre comercial del establecimiento, entre otras.

De igual forma, que la anterior, la Autoridad tendrá la facultad de decidir a criterio cual son las prioridades para ser sujetas a verificación, como aquellas que pongan en riesgo a la ciudadanía.

### **A.4. Visitas de Verificación Voluntarias.**

Estas visitas de verificación, tienen por objeto que el titular y/o encargado de un establecimiento mercantil, regularice su actividad comercial, sin que puedan ser sujetos a sanción alguna. El artículo 6º del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, señala lo siguiente:

“Con el fin de fomentar el autocontrol de los particulares en las actividades reguladas que desarrollen, podrán solicitar a la autoridad competente la realización de visitas de verificación voluntaria ...”

Sin embargo, existen sus excepciones, las cuales se enumeran en el artículo 39 del mismo Ordenamiento Legal, siendo los siguientes:

**a)** Seleccionados por procedimiento aleatorio para ser verificados, recordemos que se encuentran dentro de este supuesto, los que estén incluidos en el padrón, como actividad altamente riesgosa o riesgosa.

**b)** En los que la autoridad tenga conocimiento de un hecho u omisión que pudiera constituir algún delito relacionado con su actividad, en este caso se trata de una situación de emergencia.



**c)** En los que hayan ocurrido accidentes o siniestros, como el anterior, se trata de una situación de emergencia.

**d)** Cuya actividad represente inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente, de igual forma se trata de una emergencia.

En los casos considerados como situaciones de emergencia, la autoridad actuara de oficio, principalmente para normalizar la situación de emergencia.

**e)** Respecto de los cuales se haya presentado denuncia escrita que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y la descripción de hechos que constituyan probables omisiones o irregularidades, este supuesto, será materia de análisis dentro del mismo tema de iniciación del procedimiento de visitas de verificación.

**f)** A los que se les haya revocado o declarado la nulidad de la autorización, permiso o licencia, declaración de apertura o registro de manifestación, de oficio por parte de la autoridad competente.

**g)** En los que su funcionamiento contravenga disposiciones legales o reglamentarias expresas o implique irregularidades insubsanables, de oficio por parte de la autoridad competente.

Una vez ingresada la solicitud por parte del titular y/o responsable de un establecimiento mercantil, la Autoridad contestará la procedencia o no de la visita, cuando se encuentre en un supuesto de excepción arriba señaladas, y si este último fuese el caso, la Autoridad tendrá la obligación de inmediato de iniciar el procedimiento administrativo de verificación en contra de esta negociación, que a diferencia de esta visita, aquí podrán aplicarse las sanciones correspondientes, otro supuesto recae en que ya iniciado la visita de verificación voluntaria y existiera una conducta de excepción, se contestará al interesado de la negativa y se iniciará el procedimiento de visita de verificación, y de ser necesario se sancionará al interesado.

Ahora bien, puede ser que del resultado de la visita de verificación voluntaria, el verificador administrativo comisionado constate hechos que pudiesen poner en peligro la salud, la integridad de las personas y sus bienes o la seguridad pública, en este caso, la Autoridad tiene la facultad de aplicar las sanciones correspondientes.

#### **A.5. Por queja ciudadana.**

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, señala que una atribución de la Delegación, es el informar a los vecinos de manera oficial y pública, del resultado de las visitas de verificación realizada a establecimientos mercantiles, cuando los vecinos afectados así lo soliciten.

La queja que realice el o los vecinos, deberá ser de manera expresa, en una denuncia escrita que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y la descripción de hechos que constituyan probables omisiones o irregularidades, o también llamados derechos y prohibiciones para los titulares de los establecimientos mercantiles, mismos que se encuentran contenidos en los artículos 9º y 10º respectivamente, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, siendo requisitos necesarios, sin los cuales, se dejaría en estado de indefensión al titular de la negociación, en la instauración del procedimiento de visita de verificación, en su contra o el mismo procedimiento carecería de los elementos para ser considerado válido, en virtud de que un acto debe contener, el fundamento legal aplicable, así como todas las circunstancias o causas que lo originen, existiendo una adecuación en ambas, y estar debidamente asentado en el acto de origen.

**A.6. De oficio por conocimiento de la Autoridad de alguna conducta que pudiera considerarse como delito o siniestro ocurrido con la actividad de un establecimiento mercantil.**

En estos casos, la Autoridad una vez que tenga conocimiento de alguna conducta que pudiera considerarse como delito o siniestro ocurrido en el local donde se ejerce la actividad comercial, o haya sido revocado el permiso otorgado por la Autoridad competente, podrá ordenar se inicie el procedimiento de visita de verificación, en contra de un establecimiento mercantil que con su funcionamiento, pongan en peligro la seguridad e integridad física de las personas, sus bienes, alteren el orden público o se ponga en riesgo los inmuebles de los vecinos colindantes, o que por un procedimiento anterior instaurado por la Delegación en contra de un establecimiento mercantil, y este haya resuelto el revocar la declaración de apertura o permiso, la misma Autoridad iniciará diverso procedimiento con el objeto de sancionar anomalías en el funcionamiento de un establecimiento mercantil.

**A.7. Por petición de una Resolución emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor.**

Este supuesto, tiene su fundamento en la fracción VI del artículo 5 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, que refiere que la Procuraduría Federal de Consumidor, puede hacer del conocimiento a la Delegación, mediante Resolución que para el caso expida la misma Procuraduría, de que con el funcionamiento de determinado establecimiento mercantil, se ocasione un probable daño a la salud, a los intereses o derechos de los consumidores.

**B. Emisión formal del acto administrativo de visita de verificación.**

Una vez que se haya dado alguno de los supuestos analizados en el punto anterior, la Delegación, emitirá orden por escrito, denominada Orden de Visita de Verificación Administrativa, la cual es el documento mediante el cual el servidor público con el puesto de verificador administrativo, es facultado, para

constituirse en el domicilio señalado, además se establecerán los alcances y objeto de la visita de verificación, así como el fundamento y motivo específico de su nacimiento, razón por la cual este acto resulta trascendente, para no afectar la esfera jurídica del titular y/o responsable del establecimiento mercantil en la visita de verificación.

### **C. Levantamiento del Acta de Visita de Verificación.**

Con orden de mano, el verificador comisionado, se constituye en el domicilio en donde se ubica el establecimiento mercantil, motivo de la orden, haciendo del conocimiento al titular y/o encargado de la negociación, del porqué de su presencia, identificándose con credencial que al efecto le sea expedida por la Autoridad competente, e inmediatamente después, procede a dar inicio al levantamiento del acta de visita de verificación, en donde el verificador tendrá la obligación de realizar una inspección ocular al interior de la negociación, con el objeto de constatar posibles anomalías o irregularidades en que incurra el funcionamiento del establecimiento mercantil, y que esa revisión se encuentre contemplada en el mismo cuerpo de la orden de visita, ya que el verificador no podrá exceder en sus funciones, circunstancias que deberán ser asentadas en el cuerpo del acta de visita.

### **D. Medidas Cautelares y de Seguridad.**

Con el resultado de la visita de verificación, a cargo del verificador comisionado, la Autoridad podrá tomar diversas acciones cuando de la lectura de la inspección ocular, se determine que con el funcionamiento de la negociación, se pone en peligro la seguridad e integridad física de las personas, sus bienes, la salud, así como el orden público.

Estas medidas podrán imponerse en cualquier etapa del procedimiento, incluso inmediatamente después de concluida la visita de verificación, siendo parte fundamental que el verificador administrativo encargado de la visita de verificación, informe del resultado de esta a su superior jerárquico, para que

este determine las acciones a implementar, podemos considerar las siguientes medidas:

- a.** Aseguramiento de materiales o sustancias peligrosas y contaminantes.
- b.** La suspensión temporal, total o parcial, de la actividad que genere el peligro o daño.
- c.** El retiro de instalaciones.
- d.** Otras que la misma Autoridad considere pertinentes para salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes, la seguridad pública y la salud, como el aseguramiento de bebidas alcohólicas, cuando el responsable del establecimiento mercantil no cuente con el permiso correspondiente, y este permite su consumo al interior de un local.

Ahora bien, si bien es cierto que estas medidas pueden ser inmediatas, también lo es que no exime a la Autoridad, de cumplir con los requisitos que el ordenamiento legal señale, relativo a la emisión de una medida de seguridad, siendo los siguientes:

- a.** La autoridad que emite el acto.
- b.** El nombre, razón o denominación social del visitado; el cual debe ser acorde a los datos señalados en la misma orden de visita.
- c.** Ubicación del establecimiento; de igual forma que el punto anterior.
- d.** Las causas inmediatas que la motiven y los preceptos legales en que se funde.
- e.** Las medidas de seguridad ordenadas y el término para su inicio y conclusión;
- f.** El servidor público encargado de supervisarlas y, en su caso, de ejecutarlas;
- g.** Datos específicos, para la adecuada aplicación de la medida de seguridad.
- h.** La prevención al particular, para el caso de que exista oposición a la Autoridad, de las posibles medidas de apremio a las que se puede hacer meritorio.

El titular o responsable del establecimiento mercantil contará con un término de diez días hábiles, para manifestar lo que a su derecho convenga, y tratar de subsanar su falta, ante la Autoridad, y en un momento si esta considera, retirar la medida de seguridad impuesta, no obstante lo anterior y si la Autoridad aplica una sanción, este deberá pagar la multa a que se haya hecho acreedor, caso contrario si el particular solo paga la multa, no lo exime de tener que subsanar la anomalía detectada.

#### **E. Escrito de Objeción a la Visita de Verificación.**

Concluido la etapa de la visita de verificación, el titular y/o responsable del establecimiento mercantil, tiene el derecho si es su deseo, o en caso de ser necesario, de presentar un escrito de objeción y presentación de pruebas tendientes a desvirtuar lo asentado por el verificador en el acta de visita, relativo a la inspección ocular, para lo cual cuenta con un término de diez días hábiles, como se señalado en el párrafo anterior, contados a partir del día hábil siguiente de terminada la diligencia de visita de verificación.

En materia administrativa, se señala que para presentar promociones ante la Autoridad, no se necesita mayor formalidad, que lo señalado en los mismos Ordenamientos Legales, por lo que consideramos estos requisitos como elementales:

**a)** Autoridad a la que se dirige; siendo a la autoridad de donde origina el acto administrativo.

**b)** Nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos; señalar domicilio para recibir notificaciones; la primer parte es fundamental, para que la autoridad agilice el procedimiento, caso contrario tendría que acordar medidas de prevención, como es el caso de prevenir al promovente para que este acredite su interés legítimo en el asunto, alargándose el procedimiento, en el segundo caso, podría

ser opcional, en virtud de que al omitirse un domicilio diverso para recibir notificaciones relativas al procedimiento, este no afecta la esfera jurídico del particular, ya que cualquier promoción, podrá ser notificada en el domicilio en donde se practicó la visita de verificación.

**c)** Fecha en que se realizó la visita; este dato es opcional, ya que este obra agregado o impreso en la misma orden de visita.

**d)** Número de expediente que corresponda a la orden de visita de verificación; este dato solo es para identificación del asunto.

**e)** Descripción de los hechos o irregularidades relacionados con la visita de verificación; esta descripción es importante para la defensa del particular, ya que de esta depende acreditar haber subsanado las irregularidades o anomalías que hayan sido constatadas por el verificador en la visita de verificación.

**f)** Medidas de seguridad que se impugnan, en su caso; puede darse el caso de que haya sido aplicada una suspensión de actividades inmediata en contra del funcionamiento de la negociación, el titular deberá presentar pruebas o alegatos para el retiro de la medida que le cause perjuicio.

**g)** Argumentos de derecho que haga valer; son las manifestaciones que haga en su favor el particular.

**h)** Pruebas que ofrezca, acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo; documentales que pueden ser públicas o privadas, y hasta testimoniales, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad, encaminadas a subsanar las anomalías detectadas en el funcionamiento del establecimiento mercantil, estas pruebas deben ser acordes a los argumentos o alegatos del promovente, así como pruebas que no vayan en contra de la moral, el derecho y las buenas costumbres.

**i)** Firma del promovente; todo escrito debe tener la firma autógrafa o electrónica del interesado, o en el caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, otra lo hará en su nombre y el interesado estampará su huella digital, haciéndose notar esta situación en el propio escrito.

#### **F. Acuerdo de Admisión de Pruebas o Prevención en su caso.**

Ingresado el escrito de objeción, la Delegación, cuenta con un término de tres días hábiles, para acordar sobre las pruebas que hayan sido ingresadas, admitiéndolas en su caso y señalando al interesado una fecha de audiencia, la cual tendrá que celebrarse dentro del término de quince días hábiles, a la emisión del proveído y notificado el acuerdo por lo menos cinco días antes de su celebración.

Ahora bien, puede darse el caso que el promovente no haya ingresado prueba por la que acredite su personalidad o interés legítimo en el asunto, teniendo la Delegación, la obligación de prevenir al promovente, por una sola ocasión y para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir de que se haya notificado el proveído, el promovente subsane su falta, haciéndole del conocimiento que en caso de omitir, su escrito se tendrá por no presentado, teniendo la Delegación la facultad de dictar Resolución Administrativa que en derecho proceda.

De igual forma, si de la promoción, existiera alguna situación pendiente relevante para la eficaz emisión de la Resolución Administrativa, se acordará lo conducente, para el efecto de que no se emita la Resolución Administrativa, hasta en tanto no se obtenga la información correspondiente.

#### **G. Audiencia de Pruebas y alegatos.**

Es una etapa procesal fundamental, la cual consisten en el desahogo de cada una de las pruebas admitidas, el interesado formulara alegatos en forma escrita o verbal, haciendo constar de esta diligencia en un acta firmada por los que intervengan.

E interesado tiene el derecho de solicitar a la misma Autoridad, difiera la audiencia, cuando existieren elementos de prueba para exigirlo, como en el caso de que no haya obtenido respuesta por otro Autoridad diversa, de un



documento que lo pueda beneficiar en el procedimiento, debiendo exhibir el acuse de la solicitud correspondiente. Este diferimiento será por un término de diez días hábiles, y la misma unidad calificadora de la Autoridad competente, solicitará directamente la respuesta a la Autoridad.

#### **H. Emisión de la Resolución Administrativa.**

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, en la fracción XXIV de su artículo 2º, define a la Resolución Administrativa, como:

“Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas”

De la anterior definición podemos resaltar diversos elementos, el acto que pone fin al procedimiento administrativo, puede ser de manera escrita, con la emisión de la resolución, o en su caso por el silencio de la autoridad.

En el primer caso, la Autoridad debe analizar cada uno de los puntos planteados por el interesado y previstas por la norma, así como las mismas que la autoridad considere relevante, en el segundo caso, debe de entenderse que la Autoridad no emite su dictamen en tiempo y forma, procediendo previo los tramites legales, la afirmativa ficta, misma que producirá los mismos efectos que una resolución, el Ordenamiento Legal antes invocado, en la fracción III de su artículo 2º, lo define de la siguiente manera:

“Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo.”

Sin embargo, hay que aclarar que no en todos los asuntos tramitados ante la Autoridad, procede la afirmativa ficta.

Otro elemento, es el hecho de que para dictarse la resolución, debieron haberse cumplido cada una de las etapas procesales, con la integración de todos los elementos para asegurar que tanto el particular haya sido beneficiado al haber sido tomado en cuenta las pruebas que considero pertinentes y alegatos a su favor y la misma Autoridad emisora, considere que el acto es eficaz por haber cumplido con todos los elementos dispuestos en la norma, y no dejar en estado de indefensión al particular, por lo que la Autoridad contará con un término de diez días hábiles contados a partir de haber concluido la etapa de audiencia, para emitir la resolución administrativa procedente.

Ahora bien, si del análisis de las constancias que integran el expediente, se desprenden elementos que se consideren irregularidades o anomalías no subsanadas por el interesado en el término que para el efecto le otorgó la ley, la Autoridad procederá a aplicar la sanción, siendo las más comunes, las siguientes:

- a.** Amonestación con apercibimiento.
- b.** Multa.
- c.** Arresto hasta por 36 horas.
- d.** Clausura temporal o permanente, parcial o total.
- e.** Medidas de seguridad, como el aseguramiento de bebidas alcohólicas, en los eventos que cuenten con el permiso otorgado por la Autoridad competente, la suspensión de la actividad inmediata.

La misma Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, señala que en el caso de las sanciones pecuniarias, deben ser aplicadas entre un mínimo y un máximo, y de acuerdo al salario mínimo vigente al momento de la infracción.

Ahora bien, el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala que para cualquiera de los casos antes señalados, la Autoridad deberá fundar y motivar su dictamen, considerando para su individualización, los siguientes elementos:

- a.** Los daños que se hubieren producido o puedan producirse.
- b.** El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- c.** La gravedad de la infracción.
- d.** La reincidencia del infractor.
- e.** La capacidad económica del infractor.

La autoridad tiene la facultad, de determinar la sanción o sanciones a las que se hará acreedor el interesado, ya que dependiendo de la gravedad cometida, y de los elementos para su individualización, podrán aplicarse dos o más sanciones.

Cada sanción debe estar debidamente fundada y motivada, caso especial la consistente a la clausura, la cual debe contener los siguientes requisitos:

- a.** Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que la emita;
- b.** Nombre del propietario o la razón o denominación social de la empresa, en su caso;
- c.** El domicilio o ubicación del establecimiento en que se llevará a cabo;
- d.** El alcance de la orden de clausura, precisando su carácter temporal o permanente, total o parcial;
- e.** Número del expediente, fecha en que fue emitida la resolución que la impone y la autoridad que la emitió, así como el nombre del servidor público encargado de ejecutarla;
- f.** Cita de los preceptos legales que facultan a la autoridad para ejecutarla, y

**g.** El apercibimiento de que de existir oposición a la clausura, se hará efectiva la medida de apremio, que haya determinado la autoridad en términos de ley, con precisión de los preceptos legales en que se funde.

El interesado, una vez notificada y ejecutada en su caso, la resolución, contará con un término de quince días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que surta sus efectos la notificación, para impugnar en cualquiera de los medios a que tiene derecho, ya sea el recurso de inconformidad ante el superior jerárquico, o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **3.3. Concepto de Orden de Visita de Verificación Administrativa.**

Es el documento público, emitido por la Delegación, por medio del cual, comisiona a un verificador administrativo de la demarcación en donde se origine el procedimiento administrativo, a efecto de constituirse específicamente en un domicilio en donde se desarrolla una actividad comercial, con el objeto de verificar que su funcionamiento se apegue al marco jurídico aplicable, de tal suerte que la orden deberá enumerar las conductas o situaciones que el verificador deberá de constatar dentro del local, de tal suerte que podemos resaltar que la orden de visita limita las funciones del verificador administrativo.

El artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, da una definición al respecto, señalando que:

"...orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamenten".

De la anterior definición, podemos resaltar diversos elementos, como es una orden por escrito, con firma autógrafa; se especifica el domicilio en donde

debe constituirse el verificador; los objetos a verificarse y su alcance, sin embargo el artículo 26 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, amplía para mejor beneficio, otros elementos que se deben tomar en cuenta para su emisión, siendo los siguientes:

**a.** Lugar y fecha de expedición; el primer elemento, es la demarcación que emite el acto, y respecto a la fecha, la normatividad aplicable al caso, señala el verificador debidamente comisionado en la orden, esta obligado a desarrollar la visita de verificación, a más tardar el día hábil siguiente de su emisión.

**b.** Número de expediente que le corresponda;

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

**d.** Objeto y alcance de la visita de verificación;

**e.** Cita de las disposiciones legales que la fundamenten;

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

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

**h.** El número telefónico del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) y de la Contraloría General del Distrito Federal para efectos de las fracciones III y IV del artículo 24 de este Reglamento;

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

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

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

**k.** La leyenda de que constituye un delito ofrecer dinero, dádiva o hacer promesas al verificador o a interpósita persona para que éste o cualquier servidor público haga u omite alguna de sus obligaciones, señalando los preceptos y sanciones aplicables.

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

**l.** Apercibimiento de que impedir la visita de verificación constituye una infracción administrativa, señalando los preceptos y sanciones aplicables.

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

**m.** Los demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Sin alguno de los requisitos antes señalados, el acto de visita que emita la Autoridad, carecerá de algunos de los elementos que le dan validez y certeza jurídica, en consecuencia podrá declararse la nulidad, al dejar en estado de indefensión la esfera jurídica de los interesados.

#### **3.4. Concepto del Acta de Visita de Verificación Administrativa.**

Es el documento público por el cual, el verificador administrativo tendrá la responsabilidad de hacer constar concretamente los hechos o situaciones que se desarrollen en la diligencia de visita de verificación.

Ahora bien, el artículo 2º fracción XIII, define a la visita de verificación, de la siguiente forma:

“Diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad competente con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respecto de las actividades reguladas que se realicen en establecimientos”.

Este documento público, resulta fundamental para las funciones del verificador administrativo, ya que los argumentos que en el cuerpo del acta de visita exprese, sobre los hechos y circunstancias que sean objeto de verificación en el funcionamiento de un establecimiento mercantil, deberán ser de una manera clara y concisa, para que en el momento procesal oportuno, el área que dictamine, tenga los elementos necesarios para sancionar las posibles irregularidades detectadas, no obstante lo anterior, es importante aclarar que el contenido del acta de visita de verificación, no vulnera los derechos de los visitados en la diligencia de visita de verificación, ya que estos cuentan con un término para subsanar o regularizar determinadas conductas, apegándose a la normatividad jurídica aplicable, y en caso de omitir, podrán ser sancionados, por esto la importancia de que las acta de visita cumplan con cada uno de los requisitos para ser consideradas plenas de validez y eficacia.

### **3.5. Elementos del Acta de Visita de Verificación Administrativa.**

En la diligencia de visita de verificación, el verificador administrativo comisionado, levantará acta de visita de verificación, ante la presencia de la persona que atiende la diligencia y ante la de dos testigos, designados por el visitado, o por el mismo verificador ante su negativa, describiendo esta situación en el propio cuerpo del acta.

El verificador será responsable del contenido del acta de visita, para lo cual deberá de hacerse llegar de todos los elementos que considere pertinentes, para la eficacia y validez en el llenado del acta de visita, sobre todo la concerniente a la parte de la inspección ocular realizada en el local donde se desarrolla la actividad, en donde el verificador determinará si existen anomalías o irregularidades en el funcionamiento del establecimiento mercantil verificado.

Para que estos documentos tengan plena validez, es importante señalar que deben de reunir una serie de requisitos, siendo los más elementales, los siguientes:

1. Las fojas en que se compongan el acta, deben estar foliadas y enumeradas.
2. Lugar, fecha y hora de su inicio.
3. Nombre del verificador administrativo comisionado a realizar la visita de verificación.
4. Número, fecha de expedición y fecha de vencimiento de la credencial del verificador.
5. Fecha y número de expediente de la orden de visita de verificación; recordemos que la orden debe ser ejecutada a más tardar el día hábil siguiente de la fecha de su emisión, salvo caso de fuerza mayor.
6. Domicilio completo donde se ubique el establecimiento mercantil, como calle, número, colonia y delegación.
7. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y la descripción de los documentos con los que lo acredite; en caso de que el particular no exhiba documento alguno, será protestado bajo las reservas de ley.
8. La entrega de la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado;
9. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia, para que designe testigos y, en su caso, sus sustitutos y que ante su negativa el verificador administrativo los nombrará.
10. El nombre de los testigos designados y los datos de su identificación.
11. El requerimiento para que exhiba los documentos y permita el acceso a los lugares objeto de la verificación; los documentos son aquellos que acrediten el legal funcionamiento del establecimiento mercantil, como la Declaración de Apertura, y la autorización para la venta de bebidas alcohólicas, o permiso de utilización de la vía pública, en su caso.
12. Descripción de los hechos, objetos, lugares y circunstancias que observen, en relación con el objeto de la orden de visita; por lo cual la relevancia de que la orden se enumeren las circunstancias o conductas a verificar.



**13.** Cuando el objeto de verificación así lo requiera, la descripción y cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos.

**14.** En su caso, mención de los instrumentos utilizados para medir.

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

**16.** Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación; como aquellas situaciones que pudieren considerarse hechos que pudiesen poner en peligro la seguridad física de las personas, sus bienes, la salud o el orden público.

**17.** Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule la persona con quien se entienda la diligencia; en el acta de visita, existe un apartado, en donde se permitirá al visitado, argumente lo que a su derecho convenga, respecto a las observaciones señaladas por el verificador.

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

**19.** La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación.

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

**21.** La autoridad que calificará el acta de visita de verificación.

Faltando alguno de los anteriores requisitos, el acto, en este caso en responsabilidad de una autoridad ejecutora, como el verificador administrativo, carecería de validez, trasgrediendo la esfera jurídica de los particulares, y en consecuencia se tendría que declarar nulo, ya sea de oficio por la misma autoridad que emite el acto, o a petición de parte, reuniendo los requisitos que para el efecto, la Ley señale al caso en concreto.

Es importante señalar que puede darse otra situación, de que el inmueble designado para verificar, se encuentre cerrado, y no haya persona quien atienda la diligencia de verificación, procediendo el verificador comisionado, a fijar en un lugar visible del inmueble donde se ubique el establecimiento, un citatorio por instructivo, el cual deberá contener:

1. Domicilio o lugar donde se deba realizar la visita de verificación;
2. Datos de la autoridad que ordena la visita de verificación;
3. Número de folio de la orden de visita de verificación y número del expediente respectivo;
4. Objeto y alcance de la visita de verificación;
5. Fecha y hora en que el verificador se presentó en el establecimiento;
6. Fecha y hora en que habrá de practicarse la visita de verificación al día hábil siguiente;
7. Apercibimiento, al visitado, de que si no acata el citatorio, se levantará el acta con el resultado de la inspección ocular que realice el verificador en presencia de dos testigos;
8. Apercibimiento al visitado, que en caso de que por cualquier medio, impida o trate de impedir la visita de verificación, podrá hacerse uso de la fuerza pública para llevarla a cabo;
9. Nombre, firma y número de credencial del verificador que elabore el citatorio, y
10. Nombre y firma de dos testigos.

Lo anterior es con el objeto de que persona con capacidad de ejercicio e interés en el funcionamiento del establecimiento mercantil, acuda a atender la diligencia, sin embargo y no obstante que a pesar del día y hora fijados, el establecimiento mercantil continuara cerrado o no hubiere persona con quien entenderla, el verificador levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos, esta acta debe cumplir con cada uno de los requisitos para ser considerada valida, dejando en lugar visible del establecimiento mercantil como el acceso al mismo, copia de la orden de visita, ejemplar de la carta de

derechos y obligaciones del visitado y ejemplar del acta de visita levantada, sin embargo consideramos que la misma carecería de validez, en virtud de que no se cumpliría con el objeto de la visita, ya que al estar cerrado el establecimiento mercantil, el verificador comisionado no podrá hacer constar las posibles anomalías en el funcionamiento del establecimiento mercantil, objeto principal en una orden de visita, razón por la cual consideramos que el verificador administrativo comisionado, podría omitir el levantamiento consistente en el llenado del acta de visita de verificación, bastaría un solo informe por escrito al superior jerárquico, en donde explique la imposibilidad material de cumplimentar la orden encomendada.

Para entender más la idea antes señalada, es importante describir el concepto que al respecto la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, realiza en relación a la verificación, en la fracción XXIII del artículo 2º, establece lo siguiente:

“El acto administrativo por medio del cual la autoridad, a través de los servidores públicos autorizados para tales efectos, inspecciona las actividades que se realizan en los Establecimientos Mercantiles y comprueba el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables”.

Razón por la cual si el objeto primordial de una visita de verificación, es el constatar que el funcionamiento de un establecimiento mercantil, se apegue a la normatividad aplicable al caso, y de ser necesario, en el momento procesal oportuno, sancionar al responsable por las anomalías encontradas en el local, y si esta se encuentre cerrado, no se podría cumplir con tal propósito, de tal suerte que no tendría sentido de que el verificador comisionado, levante la correspondiente acta de visita, ya que no sería objeto de sanción.

### **3.6. Concepto de Verificador Administrativo.**

Es el servidor público adscrito a alguna Delegación del Gobierno del Distrito Federal, encargado de practicar las visitas de verificación que se le encomienden, ejecutar las resoluciones cuando estas impongan sanciones materiales como la clausura o suspensión de actividades de un establecimiento mercantil, ahora bien es importante señalar, que el verificador administrativo, basará sus acciones, conforme a las facultades que el mismo Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal le otorga, así como obligaciones y limitaciones.

Para poder entender este punto, veamos una definición que se proporciona en la fracción XII del artículo 2º del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el cual señala:

“Persona acreditada por la Oficialía Mayor cuya función pública es realizar las visitas de verificación ordenadas y ejecutar las resoluciones emitidas por la autoridad competente, en los términos de la normatividad aplicable”.

De la anterior definición, resaltamos varias cuestiones, servidor público acreditado o autorizado por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, quien determinará el procedimiento y criterios para la selección, capacitación, evaluación y acreditación de los verificadores, para lo cual realizará convocatorias abiertas, o de conformidad con los convenios con instituciones públicas de educación superior, sin embargo es pertinente aclarar que la Circular 1 Bis, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, el día 12 de abril del 2007, en el punto 4.12, contiene el rubro de los Lineamientos para el Reclutamiento, Evaluación, Selección, Contratación, Acreditación, Credencialización y Capacitación de Verificadores Administrativos del Gobierno del Distrito Federal, y el punto 4.12.1, establece que correrá a cargo de los titulares de las Jefaturas Delegaciones, el proceso de

reclutamiento, evaluación, selección, contratación y capacitación, por conducto de las oficinas que al respecto se designen, como la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

Ahora bien para la contratación de los verificadores administrativos, la cual debe ser posterior a la selección, el punto 4.12.2 de la misma Circular, señala que la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, debe culminar con la opinión que haga esta, por conducto de la Coordinación de Modernización Administrativa del Distrito Federal, en lo relativo a la evaluación de los expedientes de los candidatos.

Una vez concluido este trámite, la Oficialía Mayor, tiene la facultad de credenciar a los verificadores administrativos que hayan sido seleccionados, el artículo 20 del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, señala un mínimo de requisitos que deben contener estas credencias, los cuales son:

1. Nombre, firma y fotografía a color del verificador;
2. Número, fecha de expedición y vigencia de la credencial, que no podrá ser mayor a un año;
3. Nombre y firma del titular de la dependencia, órgano político administrativo, órgano desconcentrado u organismo descentralizado al que se encuentre adscrito el verificador;
4. Nombre y firma del Oficial Mayor;
5. Logotipo Oficial del Gobierno del Distrito Federal, y
6. Número telefónico de la Contraloría General.
7. La leyenda siguiente: "Esta credencial exclusivamente autoriza a su portador a ejecutar las órdenes escritas emitidas por la autoridad competente.

Requisitos sin los cuales, la credencial no podrá considerarse como válida, y por consiguiente el portador incurriría en una responsabilidad

administrativa, o hasta en un delito si realiza actividades ostentándose como verificador administrativo.

El otro punto que resalta de la definición de verificador, es el concerniente a que el verificador es el único facultado para realizar las visitas de verificación que se le encomienden, así como ejecutar las resoluciones administrativas que al respecto emita la autoridad, de tal suerte que, el verificador administrativo tiene dos funciones específicas, la de realizar visitas de verificación y la de ejecutar las ordenes que por escrito se le encomienden, concretamente las referidas a las resoluciones administrativas que se dicten en el procedimiento administrativo instaurado en contra de un establecimiento mercantil.

### **3.7. El Acta de Visita de Verificación un acto administrativo.**

El acta de visita de verificación administrativa, tiene todos los elementos para ser considerada como acto administrativo, en virtud de que el mismo es emitido bajo la responsabilidad de un servidor público, con las facultades de ley para tales efectos.

Se trata de un acto que esta dirigido, no de manera informativa, ya que del resultado de la verificación contenida en el acta de visita, podría resultar un dictamen final, que afecte la esfera jurídica de un particular.

Razón por la cual este acto administrativo, puede crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, para dar un ejemplo de esto, recordemos que un establecimiento mercantil regulado, funciona con el otorgamiento de la autoridad competente del permiso para realizar específicamente una determinada actividad, sin embargo si en el desarrollo del procedimiento de visita de verificación, la autoridad constatará que la actividad realizada en el establecimiento mercantil pone en riesgo la seguridad de los habitantes de la zona colindante, la autoridad podrá revocar el

permiso otorgado, extinguiendo con ello el derecho del particular a ejercer una actividad que venía desarrollando.

La satisfacción del interés general, la podemos rescatar en el sentido de que la Autoridad Administrativa, siguiendo el mismo ejemplo anterior, al revocar un permiso y agotadas las etapas procesales, ordena la clausura del establecimiento mercantil que venía ejerciendo una actividad que ponga en peligro la seguridad de las personas de los inmuebles colindantes, si bien es cierto afecta la esfera jurídica de un particular, también lo es que el beneficio es general, reflejada en la seguridad y el orden público para la población circunvecina, ya que una de las máximas del ejercicio de la función pública, es la satisfacción del interés general aún por encima del interés particular.

## **CAPÍTULO 4**

### **Alcances Jurídicos del Acta de Visita de Verificación Administrativa en el Distrito Federal.**

#### **4.1. Facultades y Obligaciones del Verificador Administrativo en el levantamiento del Acta de Visita de Verificación Administrativa.**

Todo el aparato administrativo, basa sus actividades en las facultades conferidas por ley, no es la excepción el caso de los verificadores administrativos, que aunque estos son servidores públicos con la característica de ser solo ejecutores, en razón de solo cumplir con las ordenes encomendadas, también estos tienen la obligación en el desempeño de sus funciones, de cumplir con estricto apego a la ley, ya que en caso de omitir o excederse en las mismas, puede caer en responsabilidad administrativa, o en su caso imputársele una conducta delictiva ante la Agencia del Ministerio Público.

De conformidad con los ordenamientos jurídicos aplicables, podemos enumerar las facultades y obligaciones siguientes:

1. Cumplir con las órdenes de visita de verificación administrativas, en las que se le comisione a más tardar el día hábil siguiente de su emisión, a efecto de verificar el funcionamiento de un establecimiento mercantil, con el levantamiento de la correspondiente acta de visita de verificación.

2. Presentarse estrictamente en el inmueble donde se lleve a cabo la actividad comercial, derivada o expresa en la orden de visita de verificación.

3. En el desarrollo de la diligencia de visita de verificación, el verificador podrá entenderla con la persona con facultad sobre el establecimiento mercantil, pudiendo ser el titular, propietario, poseedor del establecimiento mercantil, o encargado o responsable de la actividad regulada.

4. El verificador tiene la obligación de identificarse ante la persona que atiende la diligencia de visita de verificación, con su credencial que al efecto lo acredite como verificador administrativo.



**5.** Deberá entregar al inicio de la visita de verificación, ejemplar en copia de la orden de visita, a la persona con quien se entienda la diligencia.

**6.** De igual forma deberá entregar un ejemplar de la carta de derechos y obligaciones, relativas al visitado, con quien se practique la diligencia.

**7.** En el desarrollo de la diligencia de verificación, el verificador, tiene prohibido recoger cualquier tipo de documento que haya sido sujeto de verificación, solo deberá tomar nota, describiendo la características específicas del documento exhibido y asentar brevemente su contenido.

**8.** En caso de que por causa de fuerza mayor, no pueda dar cumplimiento a la orden encomendada, dar aviso inmediato a su superior jerárquico, de los hechos suscitados y que impidieron la practica de la visita.

**9.** Permitir en cualquier etapa de la visita de verificación, la asistencia de observadores designados por la Contraloría Interna de la demarcación competente.

**10.** Conducirse con probidad, en el desarrollo de la diligencia.

**11.** Solicitar al visitado, la designación de dos testigos, y en su caso de negativa, asignarlos el mismo, con la respectiva nota en la propia acta de visita.

**12.** Realizar una inspección ocular al interior del local donde se encuentre el funcionamiento del establecimiento mercantil, en compañía de la persona que haya atendido la diligencia, y de los testigos.

**13.** En el desarrollo de la visita de verificación, el verificador deberá apegarse solo a lo concerniente y especificado en el contenido de la orden de visita, por lo consiguiente, dicho documento servirá de apoyo para el desarrollo de sus actividades en esta diligencia.

**14.** El verificador deberá leer el contenido del acta de visita a la persona facultada del establecimiento mercantil, quien podrá hacer algunas observaciones, y el verificador asentará sus manifestaciones en el cuerpo del acta de visita.

**15.** Concluida la visita de verificación, el verificador deberá firmar cada uno de los documentos llenados, que componen el acta.

**16.** Una vez que el verificador este constituido en las oficinas a que este adscrito, debe entregar original y copia del acta de visita levantada a su superior jerárquico, a más tardar el día hábil siguiente a la conclusión de la visita.

**17.** Concluidas las ordenes encomendadas, o el horario de labor, tendrá que devolver a su superior jerárquico, la credencial que lo identifica como verificador administrativo.

**18.** El verificador tiene prohibido, solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios que procedan de cualquier persona física o moral directamente vinculada con el desempeño de su labor.

**19.** Notificar las resoluciones administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo.

**20.** Ejecutar las resoluciones, cuando estas hayan dictaminado como sanción la clausura de un establecimiento mercantil, para lo cual tendrá que colocar sellos de clausura que para el efecto le proporcione la autoridad.

**21.** En el caso de diligencias donde el verificador deba imponer la clausura, levantará acta debidamente numeradas y foliadas, y en donde el verificador deberá asentar las circunstancias de los hechos que se susciten, ya sea que fue ejecutada la clausura, o el porque no fue posible llevarla a cabo.

**22.** En las diligencia de clausura, de igual forma se solicitará a la persona que atienda la diligencia, se designen la presencia de dos testigos, y en caso de negativa, lo realizará el mismo verificador, asentando esa circunstancia en la propia acta.

**23.** Concluida la diligencia, entregará copia con quien se haya entendido.

**24.** En la colocación de sellos, el verificador deberá seguir con estricto apego a lo ordenado en la resolución, ya que al tratarse de una clausura total, se deberá garantizar que con la colocación de los sellos, se impida el acceso al inmueble, lo anterior en virtud de que una clausura implica la suspensión de actividades del establecimiento mercantil.

**25.** En el caso de clausuras parciales, el verificador deberá de seguir los lineamientos dictados en la resolución, para el efecto de colocar los sellos en los lugares asignados, sin violentar la esfera jurídica de los particulares.

**26.** El verificador tiene la facultad de iniciar averiguaciones previas ante la Agencia del Ministerio Público, cuando en el desempeño de sus actividades se presenten conductas presuntamente delictivas, ya sea por el caso de que los particulares se opongan al cumplimiento de una orden por parte de la autoridad, a cargo del verificador, o que por algún medio, se haya enterado del quebrantamiento o violación de un estado de clausura prevaleciente en un establecimiento mercantil, cuando no exista constancia en el expediente respectivo, del retiro formal de sellos.

Por lo antes expuesto, podemos resaltar que todo verificador administrativo, debe y está obligado solo a cumplir ordenes de la autoridad competente de forma expresa, mismas que deberán estar emitidas con estricto apego a derecho, y deberán contener específicamente que tipo de funciones o actividades realizará en determinada diligencia, con el objeto de que este no se exceda en sus funciones, cuidando no violentar gravemente la esfera jurídica de los particulares, lo anterior en virtud de que si bien es cierto, la visita de verificación busca regularizar el funcionamiento de un establecimiento mercantil, también lo es que entraña una molestia o afectación al titular del mismo, cuando se encuentre incumpliendo la normatividad vigente, ya que el objeto principal de la actividad administrativa, es el favorecer el interés general.

#### **4.2. Derechos del visitado en el levantamiento del Acta de Visita de Verificación Administrativa.**

El visitado, es la figura jurídica que se da a la persona con capacidad de ejercicio de un establecimiento mercantil, quien atiende al verificador administrativo en el desarrollo de una diligencia de visita de verificación.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, en su fracción XIV, del artículo 2º, nos da una definición al respecto, siendo:

“El titular facultado para ejercer la actividad regulada en un establecimiento por un acto administrativo, o quien resulte propietario, poseedor, ocupante, encargado o responsable de la actividad regulada o establecimiento objeto de verificación”.

De la anterior definición, podemos resaltar, diversos datos importantes, titular facultado para ejercer una actividad regulada, recordemos que como actividad regulada, va a ser aquella actividad que la misma Delegación la tenga como un giro autorizado de conformidad con la normatividad aplicable, y que para ello cuente con el registro en sus archivos de que determinado establecimiento mercantil, tiene el correspondiente permiso, declaración de apertura o licencia de funcionamiento, para ejercer o explotar determinada actividad comercial. Por lo consiguiente este documento que expida la Delegación al particular le genera determinados derechos, siendo el principal, el de ejercer en el inmueble para el cual fue expedido, la actividad comercial autorizada, de igual forma, no siendo menos importante el hecho de que este documento le genera derechos civiles, ya que este puede ser parte de un contrato traslativo de dominio, o formar parte de la herencia.

No obstante lo anterior, el contar con los documentos correspondientes, no lo exime de que pueda ser sujeto de una visita de verificación por parte de la autoridad, con el objeto de que se cerciore de que el funcionamiento del establecimiento mercantil cumpla con estricto apego la actividad por la cual le fue expedido su permiso, declaración de apertura o licencia de funcionamiento, o que con el funcionamiento del establecimiento mercantil no se ponga en peligro a los vecinos de los inmuebles colindantes, sus bienes, salud, el orden público o la seguridad pública.

Otro punto a resaltar, es que no en todos los casos se trata de una actividad regulada, por lo consiguiente, de igual forma serán sujetos a verificación, y la persona quien atienda la diligencia, podrá ser quien se

encuentre en el inmueble, siendo el propietario, poseedor, ocupante, encargado, responsable o dependiente del establecimiento mercantil, objeto de la visita de verificación.

Ahora bien, el visitado o persona que atienda el desarrollo de la visita de verificación, tendrá los siguientes derechos, previo, durante y posterior a la visita de verificación, los cuales se enumeran para su mejor entendimiento:

**1.** Tendrá el derecho de exigir previo al inicio de la diligencia, que el servidor público que se constituya en su domicilio, se identifique con credencial vigente expedida por la Oficialía Mayor.

**2.** Corroborar por medio del Servicio Público de Localización Telefónica del LOCATEL, que la identidad del verificador, sea vigente.

**3.** Podrá solicitar la intervención de la Contraloría General del Distrito Federal, en los casos en que no se confirme la identidad del verificador.

**4.** Estar presente durante todo el desarrollo de la visita de verificación.

**5.** De igual forma, designará la presencia de dos testigos y, de ser necesario, a los sustitutos, cuando los primeros, por causa de fuerza mayor, se ausentaran del lugar, ya que estos son necesarios para el desarrollo de la visita, de tal suerte que el papel que desarrollen será de testigos de asistencia.

**6.** El visitado, podrá formular las observaciones y aclaraciones que considere convenientes, durante y al final de la visita de verificación, teniendo el verificador, la obligación de asentar en forma breve, los argumentos señalados.

**7.** El visitado, recibirá del verificador, al inicio de la diligencia copia de la orden de visita de verificación y ejemplar de la carta de derechos y obligaciones, y al concluir la misma, copia del acta de visita de verificación levantada, una vez que haya sido firmada por los sujetos que intervengan.

**8.** Podrá exhibir la documentación que considere conveniente, en primer lugar la concerniente para acreditar fehacientemente el legal funcionamiento del establecimiento mercantil, y aquellos encaminados para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas durante el desarrollo de la visita de verificación, mismas que podrá exigir se tome nota en el cuerpo del acta de visita.

De las anteriores conductas a que tiene derecho el visitado, se desprende que si bien es cierto, en un momento dado se le esta ocasionando una molestia a su persona con relación al establecimiento mercantil, también lo es que la autoridad, trata en lo posible de no violentar sus garantías individuales, ya que desde esta etapa procesal el visitado, puede exhibir documentos y argumentar a su favor diversas situaciones para subsanar anomalías encontradas por el verificador en el desarrollo de la visita de verificación.

Ahora bien, el objetivo de la autoridad es el regularizar el funcionamiento de los establecimientos mercantiles, a través de la instauración de los procedimientos de visitas de verificación, diligencia que esta a cargo de los verificadores administrativos, sin embargo en la práctica, los particulares al sentirse vulnerados en sus derechos, podrían obstaculizar la buena labor del verificador comisionado, razón por la cual, y para evitar en la mayor medida estas situaciones, los ordenamientos jurídicos, también señalan obligaciones a los visitados, con el objeto del buen desarrollo de la visita de verificación, mismas que se enlistan para una mejor idea al respecto:

**1.** Debe permitir el correcto desempeño del verificador en sus actividades y por ningún medio, físico o verbal, obstaculizar al verificador, a desarrollar la visita de verificación.

**2.** El visitado facultado para atender la visita de verificación, tendrá la obligación de señalar el carácter con que atiende la diligencia, pudiendo ser cualquiera de los siguiente, titular, propietario, poseedor, encargado o dependiente del establecimiento mercantil o actividad regulada y en el mejor de los casos acreditarlo mediante algún documento fehaciente para tal fin, sin embargo al momento de la visita, siendo una situación presurosa, el visitado no podría tener documento alguno, debiendo el verificador protestarlo bajo las reservar de ley, sobre el carácter por el cual se ostentó.

**3.** En razón del objeto y alcance de la orden de visita, el visitado deberá en todo momento permitir el acceso a los establecimientos, muebles,

materiales, sustancias u objetos que se habrán de verificar, en base a la orden de visita de verificación.

**4.** Deberá exhibir todos los documentos que acrediten el legal funcionamiento del establecimiento mercantil, siendo el Certificado de Zonificación del Uso de Suelo permitido, y la correspondiente Declaración de Apertura o la Licencia de Funcionamiento, según sea el caso y demás que exijan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, conforme al alcance de la orden de visita de verificación, ejemplo de ello el Programa Interno de Protección Civil.

**5.** Facilitar al verificador toda la información necesaria tendiente al buen desarrollo de la visita de verificación, dando atención al objeto y alcance de la orden de visita de verificación.

**6.** Toda la información que proporcione al verificador para el llenado del acta de visita de verificación, deberá ser veraz, y la conducta que tenga para el verificador, debe ser exenta de dolo, mala fe o violencia.

**7.** Permitir, en su caso, la presencia de observadores acreditados por la Contraloría General del Distrito Federal;

**8.** Tiene prohibido ofrecer o entregar al verificador, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios.

Podemos resaltar, que el visitado tiene la obligación de facilitar el buen desempeño de las actividades del verificador, exhibiendo documentos y proporcionar la información requerida, sin embargo el visitado, deberá poner atención al objeto y alcance de la orden de visita, en lo relativo a que de la misma, se deberán especificar que tipo de documentos son los que serán verificados, y cual será el alcance de revisión en la inspección ocular dentro del inmueble donde se desarrolle la actividad comercial, a cargo del verificador, pudiendo el visitado, en cualquier etapa de la diligencia, abstenerse de proporcionar información o documentos que no sean parte o materia de la misma orden de visita.

Al igual que el verificador, ante cualquier falta u omisión en el desempeño de las funciones, también el visitado, podría incurrir en su caso de resultar imputable una conducta delictiva ante la Agencia del Ministerio Público.

#### **4.3. Alcances Jurídicos del Acta de Visita de Verificación Administrativa.**

Este documento público, tiene gran relevancia, en virtud de que del resultado de una visita de verificación, puede traer como consecuencia sanciones en contra del titular de un establecimiento mercantil, de tal suerte que el llenado de un acta de visita de verificación debe de cumplir con una serie de requisitos, para tener plena validez jurídica, siendo los siguientes:

1. Las fojas que componen el acta de visita de verificación, son documentos previamente establecidos por la autoridad, los cuales deben estar numerados y foliados.

2. Al inicio del llenado, se deberá establecer lugar donde se encuentre constituido el verificador, siendo por supuesto el domicilio del establecimiento mercantil, la fecha que debe ser el mismo día de emisión de la orden de visita, o la del día hábil siguiente, y la hora de inicio de la diligencia.

3. El nombre del verificador comisionado derivado de la misma orden de visita, que será encargado del levantamiento del acta de visita.

4. Deberá establecerse datos que caractericen al verificador, como es la credencial que lo acredita con tal puesto, número de identificación, y la fecha de expedición y la fecha de vencimiento.

5. Datos relativos al expediente que contenga la instauración del procedimiento administrativo de verificación, como es el número de la orden de visita, y datos que caractericen la clasificación del asunto en particular.

6. El verificador deberá asentar el domicilio correcto del establecimiento mercantil, conteniendo datos como la calle, número oficial, la colonia y la delegación, la cual será coincidente con la autoridad que emita el acto.

7. Contendrá el nombre de la persona quien atiende la diligencia, así como el cargo con el que se ostenta y de ser posible el documento por el cual



acredite ese cargo, caso contrario la leyenda de protestarlo bajo las reservas de ley.

**8.** Asentar que el verificador hizo entrega de la orden de visita y carta de derechos y obligaciones al inicio de la diligencia y a la conclusión, del acta de visita de verificación al visitado.

**9.** Deberá requerir al visitado, designe a dos testigos de asistencia, para que estén presentes durante todo el desarrollo de la visita, y en caso de ausentarse alguno nombrar al o a los sustitutos, en cualquiera de los casos, y ante la negativa del visitado de nombrarlos, lo realizará el mismo verificador, circunstancias que serán asentadas en el mismo acta.

**10.** Los testigos designados, tendrán que proporcionar sus datos personales, como su nombre, domicilio, y señalar el documento por el cual se identifica, caso contrario, protestarlo bajo las reservas de ley.

**11.** El verificador deberá requerirle al visitado los documentos que acreditan el legal funcionamiento del establecimiento mercantil, y el verificador deberá asentarlos en el cuerpo del acta, anotando los datos característicos del documento, como nombre del mismo, nombre de la dependencia y titular de la misma, folio o número de referencia, fecha y brevemente el contenido, de igual forma deberá describirse los lugares que hayan sido verificados, de conformidad con el objeto de la orden de visita.

**12.** El verificador deberá describir de una forma específica y entendible, los hechos objetos, lugares y circunstancias que hayan sido parte de la visita, así como la descripción y cantidad, en caso de ser necesario de los materiales o sustancias tomadas para muestra de análisis, este punto tiene gran relevancia, en virtud de que del resultado de la visita, se pueden constatar diversas anomalías o irregularidades, por tal motivo la descripción que haga el verificador, deberá aportar todos los elementos posibles, para que el área calificadora si es el caso, tenga los elementos necesarios para sancionar.

**13.** Se deberá hacer la descripción de los instrumentos utilizados para hacer la medición de la superficie ocupada en el inmueble, en donde se ejerza la actividad comercial.

**14.** Durante el desarrollo de la diligencia, pueden surgir conductas negativas en contra del verificador para el buen progreso de su actividad verificadora, circunstancias que deberán asentarse en el cuerpo del acta.

**15.** El acta debe contener un apartado, en donde el verificador asiente las declaraciones o manifestaciones, respecto a la visita de verificación, encaminadas a subsanar las posibles anomalías o irregularidades en esta etapa procesal.

**16.** No obstante lo anterior, el interesado o titular del establecimiento mercantil objeto de la vista, podrá ampliar sus observaciones y aportar las pruebas necesarias a la autoridad emisora del acto administrativo, dentro del término de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de concluida la visita de verificación, esta garantía deberá estar implícita en el cuerpo del acta de visita de verificación.

**17.** Una vez concluida la visita de verificación, el verificador deberá asentar la hora, día, mes y año.

**18.** El acta deberá ser firmada por las personas que hayan sido parte integrante de la visita de verificación, como la del verificador comisionado, el visitado y la de los dos testigos, en caso de que estos últimos, se nieguen a firmar, esa circunstancia deberá asentarse en el cuerpo del acta, y en caso de ausentarse, podrán firmar los testigos sustitutos, asentándose esa situación en la propia acta, ante la negativa de firmar por parte del visitado y testigos, esta situación no afecta el valor probatorio del acta de visita, no obstante debe de asentarse este hecho en el cuerpo del acta de visita.

**19.** El acta de visita deberá contener la autoridad que calificará el resultado de la misma, no sin dejar acta de visita de verificación.

De tal suerte, que el verificador administrativo cumple con otra función, de la múltiples señaladas con anterioridad, como es el encargado de que se cumpla en el mejor de los casos, con cada uno de estos requisitos, y responsable del resultado de la visita de verificación, realizada al establecimiento mercantil objeto de la visita, lo anterior en virtud de que al

realizar el recorrido en el local que ocupa la actividad del establecimiento mercantil, deberá hacer constar que el titular cumpla con cada una de sus obligaciones y prohibiciones a que debe sujetarse el funcionamiento del establecimiento mercantil, razón por la cual resulta importante entrar al detalle de estas conductas:

**Obligaciones a que deben sujetarse los titulares y dependientes de un establecimiento mercantil:**

1. Destinar el local exclusivamente para el giro a que se refiere la licencia de funcionamiento, permiso, la autorización otorgada; o bien, los manifestados en la declaración de apertura, para entender mejor estos conceptos, veamos la descripción que se proporciona para cada uno de estos documentos:

**Licencia de Funcionamiento:** El acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la Ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal.

**Permiso:** El acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del establecimiento mercantil, de conformidad a lo establecido en la Ley.

**Declaración de Apertura** El acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un establecimiento mercantil, una vez cumplidos los requisitos establecidos en las normas jurídicas aplicables.

**Autorización:** El acto administrativo que emite la delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o período determinado, alguno de los giros mercantiles.

Cada uno de estos documentos, deberá expresa de manera fehaciente y específica, el derecho que otorgue la autoridad a la persona que se dirija el

documento, con la actividad que pueda ejercer dentro del local, así como el nombre del titular y/o dependiente del establecimiento.

**2.** Cualquiera de estos documentos, que autorizan el legal funcionamiento o servicio otorgado por la autoridad, a favor de algún particular, deberá estar a la vista del público asistente en original o copia certificada.

**3.** Cada uno de los documentos, establecerán una vigencia, para el caso de las licencias de funcionamiento es por tres años, y la autoridad deberá estar pendiente de que el particular acuda en tiempo y forma a realizar la revalidación correspondiente, en el caso de la declaración de apertura, es permanente, mientras no exista reforma de ley, o que la actividad no haya sido variada en el local donde se explote o desarrolle la misma.

**4.** El titular deberá exhibir al público, y con letra clara, el horario en que prestara sus servicios, ocupando para ello alguna cartulina, o rotularlo en la fachada o puerta de acceso.

**5.** El visitado deberá permitir el acceso al inmueble objeto de la visita de verificación, al verificador debidamente acreditado, cuando se trata de una diligencia de visita de verificación, y de igual forma al cuerpo policiaco, cuando se encuentren en el servicio de sus funciones, cumplimiento con alguna comisión legalmente ordenada, o cuando se haya requerido de su presencia por alguna conducta considerada delictiva, y remitir al Juzgado Cívico o ante la Agencia del Ministerio Público, así como dar aviso a la autoridad delegacional.

**6.** Solo podrá impedir el acceso a miembros del ejército, fuerza aérea, marina armada y de cuerpos policíacos cuando estos quieran hacer uso del servicio al copeo, estando uniformados o armados.

**7.** Los titulares, no pueden permitir que los clientes permanezcan en el interior del local, fuera del horario autorizado, de conformidad con el documento expedido por la autoridad, ya que este puede variar.

**8.** Si bien es cierto, el documento con el que acredita una actividad regulada, le faculta al titular ejercer determinada actividad, con un horario establecido, también lo es que deberán estar pendientes de la suspensión de actividades que determine la Secretaría de Gobernación.

**9.** La entrada principal de los locales donde se ejerce la actividad de los establecimientos mercantiles, deberá estar libre para el tránsito de los clientes, de los mismos peatones y no obstruir la vialidad, con el objeto de no poner en riesgo su seguridad e integridad física de las personas.

**10.** A ninguna persona podrá negársele la entrada y servicio que proporcione el establecimiento mercantil, evitando la discriminación, con excepción de aquellas que estén en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, o que porten armas, y a los menores de edad, este último es referente a que esta prohibido la expedición de bebidas alcohólicas, a los menores de edad, aún cuando asistan acompañados por un adulto, o estén consumiendo alimentos.

**11.** A los clientes se les deberá respetar su entrada al establecimiento mercantil, conforme su hora de llegada, con excepción de aquellos que requieran una membresía.

**12.** El titular podrá cerciorarse de que una persona es mayor de edad, con la solicitud de la exhibición de una identificación oficial con fotografía, que lo acredite como tal.

**13.** Los negocios que deban contar con licencia de funcionamiento tipo b, como son los bares, pulquerías, cervecería, cantinas, discotecas, salones de baile, cabarets, peñas y salas de cine con venta de bebidas alcohólicas, deberán contar en la fachada frontal del inmueble donde se ubica el establecimiento mercantil, la leyenda siguiente: "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo", además deberán incluirse teléfonos para quejas, de emergencia y dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

**14.** Todos lo negocios deberán contar con un botiquín de primeros auxilios, solo aquellos que reúnan a más de cincuenta personas, entre empelados y clientes, tendrán que contar con el personal para brindar los primeros auxilios.

**15.** El titular o nuevo titular cuando exista traspaso, deberá dar aviso a la Delegación que expida el documento por el cual le permita trabajar, cuando el establecimiento mercantil haya cambiado de denominación o nombre comercial, dentro de los cinco días hábiles, o de que existe cambio de propietario.

**16.** Los establecimientos mercantiles, con determinadas características, de conformidad con la Ley de Protección Civil y su Reglamento del Distrito Federal, deberán contar con el correspondiente Programa Interno de Protección Civil, debidamente aprobado.

**17.** Deben contar con un croquis que ubique claramente las rutas de evacuación, así como las señalización con la leyenda correspondiente: ruta de evacuación, que hacer en caso de sismo e incendio, salidas de emergencia, de localización de extintores, hidrantes, tomas siamesas, y otros dispositivos para el control de siniestros, mismos que deberán estar libre de acceso.

**18.** Se deberá vigilar se conserve la seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del inmueble donde se desarrolle la actividad comercial, así como a los alrededores del mismo.

**19.** En caso de que con ciertas conductas, tanto al interior como al exterior del establecimiento mercantil, se altere el orden público, hechos constatados por el propio titular o dependiente del mismo, deberán dar aviso a la autoridad competente.

**20.** De conformidad con la Ley de Protección Civil y su Reglamento en el Distrito Federal, existe establecimientos mercantil que por su actividad considerada como riesgosa, o altamente riesgosa, deberán contar con un seguro de responsabilidad civil, para cubrir daños al asistente en caso de accidente, salvo las causas de fuerza mayor o caso fortuito.

**21.** De conformidad con los Programas Delegacionales o parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, señalan que algunos establecimientos mercantiles por sus características físicas, deberán contar con área correspondiente para cajones de estacionamiento, a servicio de los clientes y empleados del lugar; ahora bien, según las Normas Técnicas Complementarias para el Proyecto Arquitectónico,

publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, tomo II, número 103-Bis, el día seis de octubre del año dos mil cuatro, publica un listado por el cual se especifica cuantos cajones de estacionamiento debe contar determinado giro mercantil.

**22.** La norma ambiental del Distrito Federal, señala los tipos de establecimiento mercantiles que deberán contar con aislantes de sonido, con el objeto de no producir contaminación ambiental, y no afectar el derecho de terceros, ya que a propósito se reglamenta los niveles permitidos para la producción de sonido.

**23.** Queda prohibido a aquellos establecimientos mercantiles que lo requieran, la colocación de aislantes que puedan ocasionar un riesgo a la seguridad de los usuarios, los trabajadores y a las personas de los inmuebles colindantes al lugar.

**24.** En los establecimientos mercantiles con giro de servicio de acceso a la red de Internet, en donde se permita la entrada a los menores de edad, aun acompañados de adultos, los titulares deben de contar con un sistema de bloqueo a páginas que contengan información pornográfica o imágenes violentas, las cuales deben estar colocadas en una zona separada e independiente, de las que si cuentan con sistema abierto, y los menores de edad deben de tener prohibido el acceso a estas computadoras.

**25.** Los establecimientos mercantiles deben contar con campañas sanitarias, dirigidas por las autoridades competentes, principalmente aquellas destinadas a la prevención del SIDA, infecciones de transmisión sexual y de prevención de consumo de alcohol y drogas.

**26.** Los establecimientos mercantiles deberán contar con un área exclusiva para fumadores, siendo un área del 30 por ciento del total de la superficie del local, solo en caso de ser imposible la división, se entenderá que toda el área será para no fumadores.

**27.** El área destinada para fumadores, deberá contar con la señalización correspondiente, aducida al área respectiva.

**28.** Toda persona puede tener acceso al área de fumadores, además de las personas que no lo hagan, bajo su estricta responsabilidad, solo los menores de edad tienen prohibido su ingreso, aún cuando un mayor responsable, intente dar su autorización.

El titular y dependiente de cada establecimiento mercantil, será el responsable del cumplimiento de cada una de estas conductas, y cuando la norma técnica lo obligue a realizar modificaciones, o a cumplir con determinado trámite para obtener otro documento diverso, con independencia de los permisos correspondientes, razón por la cual resulta trascendente, las funciones del verificador, ya que será el responsable de constatar que la actividad de cada giro mercantil, se apegue al marco jurídico vigente.

No obstante lo anterior, y para regular la actividad dentro de un establecimiento mercantil, los titulares y dependientes, deberán de cumplir con determinadas prohibiciones, dentro del funcionamiento de un establecimiento mercantil, las cuales se enumeran, para su mejor entendimiento:

**1.** No pueden vender bebidas alcohólicas y cigarros a los menores de edad, aún cuando consuman alimentos, esta conducta aplica sobre todo en el caso de los establecimientos mercantiles destinados al giro de restaurantes, o cantinas, entre otras, en donde es factible la venta de bebidas alcohólicas, los menores de edad deben de abstenerse de esta conducta y los titulares o dependientes prohibirles su venta.

**2.** Los titulares de los establecimientos mercantiles pueden vender bebidas alcohólicas, cuando estos cuenten con la licencia de funcionamiento correspondiente, o en aquellos casos de los establecimientos mercantiles con giro de venta de abarrotes o vinaterías, pueden tener su venta solo en envase cerrado, condicionado a lo siguiente: en un horario de las 07:00 a las 24:00 horas, y que estos estén instalados a mas de trescientos metros lineales de un centro de educación básica, así como no vender cigarros por unidad suelta.



**3.** Los titulares no deben permitir la realización de conductas delictivas, como lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas y delitos contra la salud, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave. En estos casos deberá dar aviso a la autoridad, si se percata que en el interior del establecimiento o en la zona exterior, inmediatamente adyacente del local se realizan este tipo de conductas.

**4.** En el caso de restaurantes, o cantinas, cabarets, entre otras, en donde se le permita la venta de bebidas alcohólicas al coqueo, de conformidad con su licencia de funcionamiento, deberán prohibir seguir sirviendo las mismas a las personas en completo estado de ebriedad.

**5.** Conductas como la celebración de relaciones sexuales, presentadas como espectáculos en el interior de los locales.

**6.** Solo la Secretaría de Gobernación, autoriza a aquellos establecimientos mercantiles en donde se puedan cruzar apuestas, para los demás no es permitido.

**7.** Cuando por cualquier motivo, los clientes no quieran realizar un pago, o se percaten de la comisión de algún delito, deberán dar aviso a la autoridad correspondiente, y nunca retener a las personas en el interior de un establecimiento mercantil.

**8.** Los clientes que reciban un servicio, deben de tener un trato amable, por parte de los trabajadores.

**9.** Contar con un registro sanitario, expedido por autoridad competente y de conformidad con la Ley General de Salud, para garantizar, que en la preparación y venta de bebidas, se utilicen ingredientes o aditivos permitidos.

**10.** La edificación del inmueble donde se desarrolle la actividad del establecimiento mercantil, debe estar libre el acceso y salida de los clientes y vehículos, no así el dificultarlos.

**11.** Las actividades o servicios que presten los establecimientos mercantiles, debe ser al interior del local correspondiente, y nunca al exterior

del mismo, de modo que se utilice la vía pública, salvo que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad.

**12.** En el caso de los establecimientos mercantiles con el giro de taller mecánico, o de hojalatería y pintura, entre otras, tienen prohibido arrojar residuos sólidos y líquidos en las alcantarillas, para evitar estas situaciones, existen empresas recolectoras para este tipo de desechos.

**13.** Esta prohibido exhibir material o publicidad de carácter pornográfico hacia la vía pública.

**14.** Los titulares y dependientes de un establecimiento mercantil, deberán prohibir la entrada a los menores de edad, a los espacios destinados a fumadores, aún cuando estén acompañados de un adulto, en virtud de salvaguardar su salud.

Expuesto lo anterior, el alcance jurídico que puedan contener las actas de visita es trascendente, en virtud de que del resultado de una visita de verificación, pueden derivarse situaciones que con el funcionamiento de un establecimiento mercantil, se ponga en peligro a los personas, ya sea clientes o mismos trabajadores, a los bienes, cuando se traten de inmuebles colindantes al establecimiento mercantil, su salud, la seguridad pública y el orden de las zonas adyacentes; con conductas que puedan considerarse delictivas; o que el mismo funcionamiento carezca de alguna obligación por parte del titular, o este omita alguna otra, traerá como consecuencia por parte de la Delegación, la aplicación en el momento procesal oportuno de la sanción correspondiente, según sea la gravedad o reincidencia de los particulares.

Razón de sobra, resaltar la responsabilidad del verificador administrativo en el desempeño de sus funciones, al constituirse en el inmueble objeto de la visita de verificación, deberá constatar o desvirtuar cada una de las conductas que se le enumeren en la orden de visita, debiendo de ser cuidadoso y hacerse llegar de toda la información y apoyo necesario, para que sus manifestaciones sean lo más certeras posibles, de igual forma y al tratarse de conductas que por

su gravedad pueda afectar el entorno, dar aviso inmediato a su superior jerárquico, para que este dicte las medidas de seguridad inmediatas, con el objeto de salvaguardar el interés general.

No obstante lo anterior, el visitado podría acudir a otra instancia, a reclamar las violaciones que considere le sean afectadas, por parte de la autoridad emisora de la orden de visita.

#### **4.4. Jurisprudencia.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto respecto de las controversias en materia administrativa, tema que hemos venido analizando en el presente trabajo, para lo cual citaremos algunas que consideramos importantes:

Registro No. 256564

Localización:

Séptima Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

37 Sexta Parte

Página: 68

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa.

### **VISITAS DE INSPECCIÓN. CUANDO LAS ACTAS RELATIVAS CARECEN DE VALOR PROBATORIO.**

Aunque las actas de visitas domiciliarias son documentos públicos, los hechos que en dichas actas se hagan constar, como encontrados por el inspector, sólo pueden estimarse ciertos si el inspector hace constar cómo

percibió esos hechos, o cómo llegaron a su conocimiento, y si su explicación es lógica y razonable en sí misma. Pues si el inspector se limita a hacer afirmaciones dogmáticas sobre cuestiones de hecho, sin explicar en el acta con qué base o con qué fundamento se hacen esas afirmaciones, no puede darse a las mismas valor probatorio, ya que los tribunales no se encuentran en condiciones de valorar la apreciación que al respecto hizo el inspector, además de que no se dan al afectado elementos para impugnar o desvirtuar el contenido del acta. Y sólo el inspector explique en su acta, o cuando se desprende claramente del contenido de ésta, la manera como el inspector percibió los hechos que asienta, o la manera como se percató de ellos, puede decirse que el contenido del acta hace prueba, como documento público que debe prevalecer a menos que el afectado la desvirtúe con elementos probatorios para ello.

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

Amparo directo DA-199/71. José Cuevas Cedillo. 25 de enero de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Razón por la cual, reiteramos que el verificador administrativo es parte fundamental en la instauración del procedimiento de visita de verificación, por lo concerniente al llenado del acta de visita, ya que debe proporcionar todos los elementos necesarios, para que el área calificadora de la Delegación tenga los criterios jurídicos para poder sancionar si es el caso al titular de un establecimiento mercantil, de tal suerte que el verificador debe describir con todo detenimiento todas las circunstancias de hecho y no solo la apreciación, para hacer constar que el titular de un establecimiento mercantil se encuentra violentando una conducta reprobable.

Veamos otra jurisprudencia:

Registro No. 256563

Localización:

Séptima Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

37 Sexta Parte

Página: 67

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa.

### **VISITAS DE INSPECCIÓN. CONSENTIMIENTO DE LO ASENTADO EN LAS ACTAS.**

Cuando el particular a quien se practica una visita manifiesta su conformidad con los resultados de hecho encontrados por los inspectores, ello no puede implicar, de ninguna manera su conformidad con las consecuencias de derecho que las autoridades deriven de la visita, porque su acción para impugnarlas queda a salvo y puede ser ejercitada en los recursos o medios de defensa legales de que se disponga, sin que quede obligado a efectuar una valoración jurídica al respecto, en el momento mismo de la visita, ya que ello coartaría indebidamente su libertad de defensa y su derecho a un juicio legal. Pero en cuanto a los resultados de hecho, sí puede aceptarlos o no, en el momento mismo de la visita, y si en ese momento los acepta, su confesión sobre esos hechos debe estimarse válida en juicio, salvo prueba adecuada en contrario, pues al practicarse la visita sí tiene los elementos necesarios para aceptar o no, los hechos encontrados por los inspectores, además de que su admisión al respecto, puede influir en la acuciosidad con que dichos inspectores funden sus afirmaciones al respecto.

PRIMERO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo DA-167/71. Bernardo Aguilar Lozano. 25 de enero de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

De tal suerte, que el visitado, debe permitir en lo mejor de lo posible, la apropiada actividad en el desempeño de su labores del verificador en la visita de verificación, así como aportarle lo necesario, para que su valoración sea lo más apegado a la verdad de los hechos, lo anterior en virtud de que a pesar de que el verificador tiene que apegarse a las facultades y obligaciones conferidas por ley, por lo que debe tener cierto conocimiento de la materia, también lo es que la observación que realice respecto de determinadas conductas, al visitado podría considerarlas exageradas o faltas de elementos.

Otra jurisprudencia:

Registro No. 251519

Localización:

Séptima Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

133-138 Sexta Parte

Página: 183

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa.

**VISITAS, ACTAS DE. FORMALIDADES.**

El artículo 16 constitucional exige que las visitas administrativas sean precedidas de una orden escrita, la que debe identificarse plenamente en el acta, con todos sus datos y elementos, a más de que en la propia acta se debe

hacer constar que se solicita del afectado el nombramiento de dos testigos que intervengan en la visita y firmen el acta. Y si en el acta que aparece la firma de dos testigos que intervengan en la visita y firmen el acta. Y si en el acta aparece la firma de dos testigos, pero sin que aparezca quién los nombró o en qué circunstancias, el acta es violatoria de garantías y así debe aclararse, a fin de que nos pueda servir de apoyo a ninguna sanción posterior. Pues los requisitos formales que la Constitución Federal decreta en las visitas domiciliarias deben ser celosamente cuidados, sin que se pueda dar por sobreentendido su cumplimiento.

PRIMERO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 851/79. Ramón Alfonso González. 6 de febrero de 1980. unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

De aquí la importancia, de cumplir con todos los requisitos del acta de visita de verificación, ahora bien, es importante señalar que aún cuando el visitado, se niegue a nombrar a los testigos, el verificador los podrá nombrar, sin embargo deberá señalar esa circunstancia en el cuerpo del acta de visita.

Otra jurisprudencia:

Registro No. 221856

Localización:

Octava Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

VIII, Octubre de 1991

Página: 299

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa.

**VISITAS DE INSPECCIÓN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LEYES O REGLAMENTOS MUNICIPALES. EN LAS ACTAS QUE SE LEVANTEN CON ESE MOTIVO, DEBEN PRECISARSE EN FORMA DETALLADA LOS DATOS DE LA ORDEN RESPECTIVA, ASÍ COMO LOS MEDIOS QUE EL INSPECTOR UTILIZÓ PARA IDENTIFICARSE.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional cuando las autoridades administrativas practiquen una visita domiciliaria para cerciorarse que se ha cumplido con una determinada ley o reglamento municipal, es necesario que se sujeten a las formalidades prescritas para los cateos, es decir, deberán de levantar un acta en la que se señalen en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen suscitado al practicarse la susodicha visita. Ahora bien, para dar cabal cumplimiento al artículo de la ley suprema invocada, resulta indispensable que en el acta de verificación que se realice con motivo de la visita, se establezcan en forma pormenorizada los datos de la orden que autorizó a practicar esta última, señalando igualmente quién fue la autoridad que la emitió para que así el particular esté en aptitud de determinar si el acto de molestia fue emitido o no por autoridad competente, asimismo, en el acta de la visita domiciliaria, el visitador tiene la obligación de asentar en forma detallada cuáles fueron los medios que utilizó para identificarse ante el visitado, para que a su vez éste se encuentre en la posibilidad de cerciorarse si la persona que practica la verificación, es la misma que se encuentra autorizada para ello, por lo tanto si en el acta correspondiente no se hicieron constar todas estas circunstancias, es evidente que la misma resulta ilegal y violatoria de las garantías individuales del particular.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.



Amparo en revisión 242/91. Operadora de Máquinas Electrónicas de Diversión, S.A. 27 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 241/91. Operadora de Máquinas Electrónicas de Diversión, S.A. 27 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 358/90. Operadora de Máquinas Electrónicas de Diversión, S.A. 16 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera. (Octava Epoca, Tomo VII-Enero, página 522).

Del contenido de esta jurisprudencia, podemos resaltar lo que hemos venido estudiando en el presente trabajo, y de la relevancia de que el verificador asiente todos los hechos o circunstancias que se susciten en el desarrollo de la visita de verificación.

Otra jurisprudencia:

Registro No. 251520

Localización:

Séptima Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

133-138 Sexta Parte

Página: 183

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa.

### **VISITAS, ACTAS DE. OPORTUNIDAD PARA IMPUGNARLAS.**

Basta que en el acta de una visita se haga mención de que se han violado disposiciones reglamentarias en una negociación para que el propietario

de la misma pueda pedir amparo desde luego, si estima que en sí misma las actas contienen alguna violación a sus derechos constitucionales, o que tal violación se realizó durante la visita, sin necesidad de esperar a que se aplique alguna sanción. Pues aunque bien pudiera optar por esto último, si a sus intereses conviene evitar un litigio prematuro o tal vez innecesario, es de considerarse que las garantías constitucionales son de orden tan elevado que su conculcación puede ser reclamada desde luego, cuando la visita o el acta las conculcan por sí mismas, independientemente de la resolución a que pudiera dar origen. A más de que no se ve que la técnica del amparo obligue, con mengua de la eficacia del juicio, a que el afectado espere el riesgo de una clausura o alguna mención similar que lo obligara a litigar posteriormente en una situación consumada de lesión a sus derechos constitucionales a ejercer el comercio (artículo 5º constitucional).

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

Amparo en revisión 851/79. Ramón Alonso González. 6 de febrero de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Aquí la importancia del presente trabajo, si bien es cierto se instaura un procedimiento de visita de verificación en contra de los titulares o responsables de los establecimientos mercantil, lo cual podría afectar su esfera jurídica, cuando estos no acaten su responsabilidad respecto al funcionamiento de los mismos, también lo es que no se trata de violentar sus garantías individuales, ya que en la instauración de los procedimientos por parte de la Delegación, deben cumplir con cada una de las formalidades que le exigen la ley, de tal forma que no se afecte la garantía de seguridad jurídica de los particulares .

#### **4.5. Hipótesis.**

Las diligencias de visitas de verificación administrativas, inician cuando el verificador administrativo comisionado con orden por escrito en mano, se presenta en el domicilio en donde se ubica el establecimiento mercantil objeto de verificación, solicitando la presencia del titular y/o dependiente y/o encargado, ante quien se identificará plenamente y le hará del conocimiento de su presencia, una vez transcurrido este protocolo procederá a dar inicio al levantamiento del acta de visita de verificación, con el llenado de la misma, esta acta se compone de las cuatro siguientes etapas:

La foja uno del acta de visita de verificación administrativa, tiene impreso el fundamento legal de la diligencia administrativa, aunado a lo anterior, en esta misma etapa, se asentarán datos específicos de la persona quien atiende al verificador, a quien se le denominará visitado, y además datos del inmueble donde se ubica el establecimiento mercantil motivo de la visita, el visitado deberá de preferencia acreditar mediante documento idóneo el carácter con que se ostenta.

En la segunda etapa, contenida en la foja dos, se asentarán los datos de los dos testigos de asistencia, quienes estarán presentes en todo el desarrollo de la diligencia, mismos que podrán ser nombrados por el visitado o ante su negación por el propio verificador administrativo, en esta misma foja, el verificador tiene la obligación de anotar los documentos que el visitado considere pertinentes y que en ese momento le exhiba, documentos que tienen como propósito acreditar el legal funcionamiento del establecimiento mercantil.

En la etapa tercera, perteneciente a la foja tres del acta de visita, el verificador administrativo comisionado, procede a realizar una inspección ocular en todo el inmueble donde se realiza la actividad y asentará en el cuerpo del acta, las posibles anomalías o irregularidades que haya constatado, sin embargo es en esta etapa, en donde el verificador comisionado, debe de actuar

con estricto apego a derecho, sin embargo en la práctica este servidor público, aplica su libre albedrío y en ocasiones sin darse cuenta comete arbitrariedades, que causan perjuicio al titular del establecimiento mercantil, como el excederse en la revisión de la inspección ocular, ya que de conformidad con el objeto y alcance de la orden de visita, estaba determinada a revisar determinadas conductas, vulnerando las garantías de seguridad jurídica consagradas en Nuestra Carta Magna, o bien las manifestaciones del verificador administrativo, pueden no tener los suficientes elementos para corroborar o desvirtuar una infracción, de conformidad con los tipos derivados de los ordenamientos jurídicos aplicables vigentes.

Este exceso, consistente en las funciones del verificador administrativo en la diligencia encomendada, versa en el sentido de que la orden de visita de verificación administrativa, emitida por el titular de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la demarcación emisora, comisiona al verificador a revisar determinadas conductas o posibles irregularidades, limitando así su accionar y en la práctica, es completamente diferente, ya que el funcionario, en la revisión asienta todas las anomalías percibidas en el funcionamiento del establecimiento mercantil, aún cuando algunas de ellas no fueron objeto de la orden de visita de verificación, afectando la seguridad jurídica del particular y viciando el acto administrativo emitido por la Autoridad competente, ya que en la etapa procesal oportuna, el área dictaminadora, procederá a emitir la correspondiente resolución administrativa, la cual califica tiene por propósito calificar el contenido del acta de visita de verificación administrativa levantada, y en el dictamen, se sancionará al titular de la negociación, por una conducta que de origen no estaba destinada a ser verificada.

De tal suerte que consideramos que esta etapa, deja mucho al arbitrio del verificador comisionado, ya que el espacio en donde hará sus manifestaciones no contiene ninguna codificación o categoría respecto de las obligaciones y prohibiciones a que debe sujetarse el funcionamiento de un

establecimiento mercantil, en base al objeto de la orden de visita, si no por el contrario se encuentra a su consideración y criterio manifieste las observaciones concernientes al funcionamiento del establecimiento mercantil al momento de la visita de verificación.

Es importante resaltar, que las funciones del verificador administrativo, en lo concerniente a la inspección ocular, podrían ser vanas, sin apearse al caso en concreto para corroborar o desvirtuar las conductas en base a lo que marca la ley, en lo relativo a las obligaciones y prohibiciones, a las que debe el titular y/o dependiente sujetarse en el funcionamiento del establecimiento mercantil del cual es responsable, consideramos este razonamiento, en virtud de las múltiples conductas en las que se vería involucrado el verificador comisionado, ya que este tipo de diligencias, causa molestias a los particulares, quienes en todo momento podrían estar presionando el buen desempeño de las actividades del verificador, y ante esta presión, sus argumentos podrían estar faltos de veracidad o podría omitir la anotación de que instrumentos utilizó para determinadas conclusiones en lo referente a la descripción del establecimiento mercantil, o en otra circunstancia, el verificador se vería involucrado en conductas que favorezcan al visitado, al hacer anotaciones lisas y llanas, que difícilmente el área de calificación o dictamen, podría tomar en cuenta para aplicar alguna sanción.

En la última etapa, solo se asentará observaciones consistentes en que el verificador se identificó plenamente al inicio de la diligencia, y que entregó la orden d visita, el ejemplar de la carta de derechos y obligaciones y que la diligencia de visita de verificación, se realizó en buenos términos.

A continuación, mostraremos un formato de acta de visita de verificación administrativa, utilizada para el desempeño de sus actividades por parte de los verificadores administrativos adscritos a la Subdirección de Verificación y Reglamentos de la Delegación Política en Iztacalco, siendo el siguiente:



**Dirección General Jurídica y de Gobierno**  
Delegación Iztacalco

México, D. F. a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008.  
**Orden número: SVR/ 000 /2008.**

**ACTA DE VISITA DE VERIFICACIÓN  
ADMINISTRATIVA**

En Iztacalco, Distrito Federal, siendo las \_\_\_\_\_ horas del día \_\_\_\_\_ del mes de \_\_\_\_\_, del año dos mil ocho, el suscrito Verificador Administrativo C. \_\_\_\_\_, en cumplimiento a la Orden de Visita de Verificación número **SVR/ 000 /2008**, de fecha \_\_\_\_\_ del mes de \_\_\_\_\_ del año *dos mil ocho*, emitida por la Directora General Jurídica y de Gobierno en la Delegación Iztacalco, Lic. \_\_\_\_\_; y con fundamento en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; 1º fracción VII, 2º fracciones XII, XIII y XIV, 31 fracciones I a la XX, 32, 33 fracciones I a X, 34, 36, 41, 42, 51 y 55 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal; 1º, 2º, 3º, 5º fracciones VI, VII y XII, 9º, 10º, 19, 38, 44, 68, 70 y 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal; procedí a dar cumplimiento a la Orden de Visita de Verificación de referencia, y me constituí en el establecimiento mercantil denominado \_\_\_\_\_, con giro mercantil de \_\_\_\_\_, ubicado en \_\_\_\_\_, número \_\_\_\_\_, Colonia \_\_\_\_\_, en Iztacalco, Distrito Federal, acto seguido procedí a identificarme con credencial oficial con fotografía a color del suscrito, con número de folio \_\_\_\_\_, expedida a su favor el primero de enero del año dos mil ocho, por el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, Lic. Ramón Montaña Cuadra, y con vigencia del primero de enero al treinta de junio del año dos mil ocho, adscrito a la Subdirección de Verificación y Reglamentos dependiente de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de éste Órgano Político Administrativo en Iztacalco; esta identificación cuenta con los datos y sello de la dependencia de adscripción del verificador para presentar quejas; el cargo como verificador; número telefónico para que el visitado pueda cerciorarse de la identidad y firma del Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, ante el C. \_\_\_\_\_, quien en su carácter de \_\_\_\_\_, del inmueble visitado, personalidad que acredita en este acto con los siguientes documentos \_\_\_\_\_, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, y quien se identificó ante el Verificador comisionado con \_\_\_\_\_, documento que tuve la vista y del cual se desprenden los datos que son asentados, coincidiendo la fotografía que aparece en el mismo con los rasgos físicos del que la exhibe, entregándosele un ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado y el original de la Orden de Visita de Verificación que ampara la presente visita de verificación. **FOJA 1.**

Avenida Río Churubusco y Calle Té, Col. Gabriel Ramos Millán,  
C.P. 08000, México, D. F., Edificio Sede Planta Baja,  
Tel. 56 57 43 71 (Directo), 56 54 31 33 Ext. 2213





Dirección General Jurídica y de Gobierno  
Delegación Iztacalco

A continuación, se requirió al visitado para que designara a dos personas que funjan como testigos de asistencia y que estarán presentes durante el desarrollo de la diligencia, apercibido que de no hacerlo serán nombrados por el suscrito verificador.

Los testigos fueron propuestos por:

\_\_\_\_\_,  
(nombre del visitado, representante legal o persona con quien se entendió la visita o el verificador, en caso de que estos no hagan uso de su derecho)

Siendo designados con tal carácter los CC.:

1) \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ años de edad, con domicilio en la Calle \_\_\_\_\_, número \_\_\_\_\_, Colonia \_\_\_\_\_, Código Postal \_\_\_\_\_, Delegación \_\_\_\_\_, quien se identificó con \_\_\_\_\_.

2) \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ años de edad, con domicilio en la Calle \_\_\_\_\_, número \_\_\_\_\_, Colonia \_\_\_\_\_, Código Postal \_\_\_\_\_, Delegación \_\_\_\_\_, quien se identificó con \_\_\_\_\_.

Hecho \_\_\_\_\_ lo anterior, se solicitó al C. \_\_\_\_\_ que exhibiera la documentación que acredite la legalidad del establecimiento mercantil, para lo cual mostró los siguientes documentos:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

FOJA 2.

Avenida Río Churubusco y Calle Té, Col. Gabriel Ramos Millán,  
C.P. 08000, México, D. F., Edificio Sede Planta Baja,  
Tel. 56 57 43 71 (Directo), 56 54 31 33 Ext. 2213





**Dirección General Jurídica y de Gobierno**  
Delegación Iztacalco

A continuación se practicó una inspección ocular al establecimiento mercantil donde se encuentra instalado el giro, para verificar el cumplimiento de las normas de seguridad que le son aplicables. Como resultado de la misma se hace constar lo siguiente: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

Acto seguido, y una vez que fue leída la presente acta, el C.

Manifiesta: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

**FOJA 3.**

Avenida Río Churubusco y Calle Té. Col. Gabriel Ramos Millán,  
C.P. 08000, México, D. F., Edificio Sede Planta Baja,  
Tel. 56 57 43 71 (Directo), 56 54 31 33 Ext. 2213







**Dirección General Jurídica y de Gobierno**  
Delegación Iztacalco

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, se le hace saber al C. \_\_\_\_\_, que el visitado cuenta con cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la conclusión de la presente Visita de Verificación, para expresar por escrito lo que a su derecho convenga ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno de este Órgano Político Administrativo en Iztacalco, con la finalidad de manifestar su inconformidad, si así lo desea, respecto de los hechos o irregularidades detectados en la presente; así como ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

**OBSERVACIONES:**

---



---



---



---



---

(Asentar en su caso, la sustitución de testigos, la negativa a firmar el acta, la negativa a recibir la orden y el acta correspondientes, así como la Carta de Derechos y Obligaciones, y la descripción de los materiales que haya tomado como muestra, y otras particularidades o incidentes relacionados con la visita, y en su caso asentar los ordenamientos jurídicos que considere no se cumplieron)

No habiendo otro asunto que tratar, se da por terminada la presente diligencia, siendo las \_\_\_\_\_, horas del día \_\_\_\_\_, del mes de \_\_\_\_\_, del año dos mil siete, levantándose en \_\_\_\_\_ fojas útiles, la cual una vez leída por los que en ella intervinieron, firman al margen y al calce, para constancia, entregándoseles una copia de la misma.

**EL VERIFICADOR**

**POR EL INMUEBLE**

\_\_\_\_\_  
**CREDENCIAL NÚMERO** \_\_\_\_\_  
Nombre y Firma

\_\_\_\_\_  
**NOMBRE Y FIRMA**

**TESTIGO**

**TESTIGO**

\_\_\_\_\_  
**NOMBRE Y FIRMA**

\_\_\_\_\_  
**NOMBRE Y FIRMA**

La negativa del visitado o de los testigos a firmar la presente acta, no afecta el valor probatorio de la misma

**FOJA 4.**

Avenida Río Churubusco y Calle Té, Col. Gabriel Ramos Millán,  
C.P. 08000, México, D. F., Edificio Sede Planta Baja,  
Tel. 56 57 43 71 (Directo), 56 54 31 33 Ext. 2213



Consideramos que la foja 3, concerniente a la inspección ocular del funcionamiento del establecimiento mercantil, no permite un conveniente trabajo al verificador administrativo en la diligencia de visita de verificación, en virtud de que como se establecía en párrafos anteriores, en la práctica las funciones del verificador administrativo pueden tornarse complicadas por diversas conductas o situaciones, vulnerando así su actividad verificadora, en consecuencia sus manifestaciones podrán considerarse dogmáticas sobre los hechos y circunstancias suscitadas al momento de la diligencia, sin asentar datos congruentes en la parte relativa a la descripción de lo que hace constar y por lo que llegó a determinadas conclusiones, teniendo como resultado, que las actas de visita de verificación levantadas, carezcan de valor probatorio.

De tal modo, que los procedimientos de visita de verificación, instaurados en contra de los establecimientos mercantiles, traerán implícitos vicios en su emisión, teniendo el superior jerárquico de la Autoridad Administrativa que emite el acto, reconocer el mismo y declarar la nulidad del acto, o en otra circunstancia, el particular tendría elementos suficientes para presentar tanto pruebas y argumentos que demuestren los errores en que incurrió la Autoridad emisora y que vulneren su seguridad jurídica, acción que podrá ejercer mediante el recurso de inconformidad o ante otra instancia, como en la demanda de juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por lo consiguiente, es que proponemos un formato nuevo, principalmente la parte correspondiente a la inspección ocular, siendo esta la foja 3 del acta de visita de verificación administrativa, cuyo objeto a alcanzar es que el acta de visita de verificación, herramienta importante para las funciones del verificador administrativo, tenga plena validez y eficacia jurídica, siendo el siguiente:



**Dirección General Jurídica y de Gobierno**  
Delegación Iztacalco

A continuación se practicó una inspección ocular al establecimiento mercantil donde se encuentra instalado el giro mercantil, para verificar el cumplimiento de las normas de seguridad que le son aplicables, en base a la orden de visita, que lo comisiona. Como resultado de la misma se hace constar lo siguiente:

Obligaciones que debe de cumplir el titular o dependiente del funcionamiento del establecimiento mercantil.

Marque con una X, las conductas que se encuentre infringiendo el titular, dependiente o quien se encuentre en el lugar.

<b>I.</b> Destinar el local exclusivamente para el giro a que se refiere la licencia de funcionamiento, permiso, la autorización otorgada; o bien, los manifestados en la declaración de apertura;	
<b>II.</b> Tener a la vista del público en general, el original o copia certificada de la documentación vigente que acredite su legal funcionamiento, así como el nombre del titular y del dependiente del establecimiento;	
<b>III.</b> Revalidar cada tres años la licencia de funcionamiento;	
<b>IV.</b> Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos;	
<b>V.</b> Permitir el acceso al establecimiento mercantil al personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación que establece esta Ley, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. Cuando se trate de integrantes de corporaciones policiacas que se encuentren cumpliendo una comisión legalmente ordenada, podrán tener acceso únicamente el tiempo necesario para llevar a cabo dicha comisión; en caso de atender la denuncia del titular del Establecimiento Mercantil o de su dependiente, cuando exista el señalamiento de que alguien esté incumpliendo cierta disposición legal aplicable a los Establecimientos Mercantiles, los integrantes de las corporaciones policiacas que presten el auxilio, remitirán de inmediato al infractor al juez cívico competente y darán aviso a las autoridades para los efectos legales a que haya lugar. Asimismo, se impedirá el acceso a miembros del ejército, fuerza aérea, marina armada y de cuerpos policiacos cuando pretendan hacer uso de los servicios al copeo, estando uniformados o armados;	
<b>VI.</b> Observar el horario general que fije la Ley y no permitir que los clientes permanezcan en su interior después del horario autorizado;	
<b>VII.</b> Cumplir la suspensión de actividades que en las fechas y horarios específicos que determine la Secretaría de Gobierno;	
<b>VIII.</b> Evitar aglomeraciones en la entrada principal del establecimiento mercantil que obstruyan la vialidad, el paso peatonal o que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios o peatones;	
<b>IX.</b> Permitir el acceso a las instalaciones a todo usuario que lo solicite, respetando el orden de llegada con excepción de aquellos que requieran una membresía;	
<b>X.</b> Prestar el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, sin discriminación alguna, salvo los casos de personas en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, o que porten armas, así como a los menores de edad, en términos del artículo 78 fracción I en cuyos casos se deberán negar los servicios solicitados. Para cerciorarse de la mayoría de edad, el titular del establecimiento mercantil está obligado a pedir identificación oficial con fotografía que acredite la mayoría de edad de los concurrentes;	
<b>XI.</b> Los Titulares de las Licencias de Funcionamiento tipo B deberán colocar en el exterior del establecimiento mercantil, un letrero visible que señale "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo" incluyendo para quejas, los teléfonos de emergencia y dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;	
<b>XII.</b> Contar con un botiquín equipado con medicinas, material e instrumentos de curación necesarios para brindar primeros auxilios. En caso de reunir a más de 50 personas, entre clientes y empleados, contar con el personal capacitado para brindar dichos auxilios;	
<b>XIII.</b> Dar aviso por escrito a la Delegación del cambio de la denominación o nombre comercial del establecimiento, dentro de los 5 días hábiles siguientes en que se hubiese hecho el cambio;	
<b>XIV.</b> Contar con un Programa Interno de Protección Civil, de conformidad con la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal y su Reglamento;	
<b>XV.</b> Fijar en un lugar visible del establecimiento un croquis que ubique claramente las rutas de evacuación. En el interior deberá tener a la vista del público las salidas de emergencias debidamente señaladas, así como la localización de extintores, hidrantes, tomas siamesas y otros dispositivos para el control de siniestros, los cuales deberán contar con libre acceso;	
<b>XVI.</b> Vigilar que se conserve la seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del Establecimiento Mercantil, así como coadyuvar a que con su funcionamiento no se altere el orden público de las zonas inmediatas al mismo. Para ello, los titulares de las Licencias de Funcionamiento Tipo B deberán contar con elementos de seguridad que acrediten estar debidamente capacitados, ya sea por la Secretaría de Seguridad Pública o por cualquiera de las corporaciones de	

seguridad privada, que estén debidamente registradas ante la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En los casos de establecimiento mercantiles que operen como Sucursales de Instituciones de Banca Múltiple, además deberán cumplir con las medidas de seguridad establecidas por esta Ley, su Reglamentos y la autoridad competente;	
<b>XVII.</b> Dar aviso inmediato a las autoridades competentes, en caso de que se altere el orden y la seguridad dentro del establecimiento mercantil o en la parte exterior inmediatamente adyacente del lugar donde se encuentre ubicado;	
<b>XVIII.</b> Contar con un seguro de responsabilidad civil para cubrir a los usuarios tanto en su persona como en sus bienes en los casos en que así lo establezca la ley de protección civil y sus disposiciones reglamentarias. En todo caso será responsable por negligencia o incumplimiento en la prestación del servicio, salvo causa de fuerza mayor o caso fortuito;	
<b>XIX.</b> Contar con los cajones de estacionamiento que se instruyen para cada uso en los Programas Delegacionales o parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;	
<b>XX.</b> Instalar aislantes de sonido en los establecimientos mercantiles, para no generar ruido en el medio ambiente, o contaminación, que afecte el derecho de terceros, por encima de niveles permitidos por la normatividad ambiental. queda estrictamente prohibido el uso de aislantes de sonido que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios;	
<b>XXI.</b> Los titulares de aquellos establecimientos en donde se preste al público el servicio de acceso a la red de Internet, en los cuales se permita el acceso a menores, deberán contar con sistemas de bloqueo a páginas o sitios que contengan información pornográfica o imágenes violentas. Las computadoras que contengan dichos sistemas de bloqueos, deberán estar separadas de aquellas que tengan acceso abierto a cualquier información y queda prohibido que los menores tengan acceso a estas últimas;	
<b>XXII.</b> Colaborar dentro de sus Establecimientos con campañas sanitarias dirigidas por las autoridades, principalmente aquellas destinadas a la prevención del SIDA, infecciones de transmisión sexual, prevención de consumo de alcohol y de drogas, así como a fomentar la cultura de la no violencia;	
<b>XXIII.</b> Dar aviso por escrito o a través de medios electrónicos a la autoridad competente, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que se haya presentado cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 46 de la Ley;	
<b>XXIV.</b> Los titulares de las Licencias de Funcionamiento tipo B deberán contar con los servicios de uno o más sitios de taxi, los cuales no necesariamente habrán de tener base en el domicilio del establecimiento;	
<b>XXV.</b> Deberán romper todas las botellas vacías de vinos y/o licores, a fin de evitar que sean comercializadas y reutilizadas para la venta de bebidas adulteradas;	
<b>XXVI.</b> Para el caso de los Establecimientos Mercantiles de coexistencia con fumadores, se deberá delimitar físicamente el área destinada a fumadores, la cual no podrá ser mayor al 30% del área destinada al servicio. En caso de no ser posible su separación física o de no cumplir con esta disposición, se entenderá que toda el área será de no fumar;	
<b>XXVII.</b> Identificar clara y permanentemente el área de fumar con señalamientos y avisos de lugares visibles al público asistente, en aquellos Establecimientos Mercantiles a que se refiere la fracción X del artículo 2º de esta Ley;	
<b>XXVIII.</b> Impedir la entrada al área destinadas a los fumadores a los menores de 18 años aún y cuando estén acompañados de un adulto y éste pretende autorizar su entrada al área de fumadores.	
<b>XXIX.</b> Las demás que les señalen otros ordenamientos.	

Prohibiciones a las que se someterá el titular y dependiente.

Marque con una X,  
las conductas que se encuentre  
infringiendo el titular o dependiente o  
quien se encuentre en el lugar.

<b>I.</b> La venta de cualquier tipo de bebidas alcohólicas y productos derivados del tabaco a los menores de edad, aún cuando consuman alimentos; así como permitir la entrada de menores de 18 años al área destinada a los fumadores, aun acompañados de un adulto;	
<b>II.</b> La venta de bebidas alcohólicas cuando no se cuente con licencia de funcionamiento o no se encuentren en los supuestos previstos por el artículo 67 de esta Ley, así como la venta de cigarrillos por unidad suelta;	
<b>III.</b> El lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas y delitos contra la salud, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave. En estos casos deberá dar aviso a la autoridad, si se percata que en el interior del establecimiento o en la zona exterior, inmediatamente adyacente del local se realizan este tipo de conductas;	
<b>IV.</b> El expendio de bebidas alcohólicas a personas en evidente estado de ebriedad;	
<b>V.</b> La celebración de relaciones sexuales que se presenten como espectáculos en el interior de los establecimientos mercantiles;	
<b>VI.</b> Que se crucen apuestas en el interior de los establecimientos mercantiles, excepto en los casos en que se cuente con la aprobación correspondiente de la Secretaría de Gobernación;	
<b>VII.</b> La retención de personas dentro del establecimiento mercantil. En caso de negativa de pago por parte del cliente o de la comisión de algún delito, se solicitará la intervención inmediata a las autoridades competentes;	
<b>VIII.</b> El maltrato o discriminación a las personas que reciban el servicio, por parte del personal que labora en dicho establecimiento;	
<b>IX.</b> La elaboración y venta de bebidas con ingredientes o aditivos que no cuenten con registro sanitario de conformidad con la Ley General de Salud, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables;	
<b>X.</b> La colocación de estructuras, dispositivos u objetos que dificulten la entrada o salida de las personas o vehículos;	
<b>XI.</b> La utilización de la vía pública para la prestación de los servicios o realización de las actividades propias del giro	

mercantil de que se trate, salvo aquellos casos en que lo permita expresamente la Ley y se cuente con el permiso correspondiente;	
<b>XII.</b> Arrojar residuos sólidos y líquidos en las alcantarillas, sin sujetarse a las disposiciones que para el tratamiento de dichas sustancias señalen las autoridades;	
<b>XIII.</b> Exhibir material o publicidad de carácter pornográfico hacia la vía pública, y	
<b>XIV.</b> Para el caso de los establecimientos con licencia tipo B, obsequiar cualquier tipo de bebida alcohólica;	
<b>XV.</b> En el caso de los Establecimientos Mercantiles a los que se refieren los incisos b), c) y d) del artículo 20, así como los establecidos en el párrafo segundo del artículo 22 , y los previstos en el artículo 24, todos de esta Ley, además de los billares, queda estrictamente prohibido la venta de los productos derivados del tabaco;	
<b>XVI.</b> Las demás que señale esta Ley.	

En caso de haber marcado una infracción, debe el verificador describir los hechos y circunstancias, tomando en cuenta elementos materiales para llegar a determinada conclusión.

Fracción legal vulnerada.  
Anotar el artículo y fracción.

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS.


Acto seguido, y una vez que fue leída la presente acta, el C.

Manifiesta: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



Como se ve con anterioridad, el objeto de la propuesta del formato nuevo de la foja 3 del acta de visita de verificación, es que el verificador administrativo en la diligencia de visita de verificación, tenga una guía para el mejor desempeño de sus funciones, respecto de las observaciones que tenga que hacer referente a las obligaciones y prohibiciones a que debe sujetarse el titular de un establecimiento mercantil, conductas que debe tomar en cuenta en la respectiva diligencia, claro que con base al alcance y objeto de la orden de visita de verificación, por medio del cual se le comisione, así como proporcione la explicación detallada y con argumentos claros y concisos sobre los hechos y circunstancias suscitadas en la visita de verificación, lo anterior para dar elementos relevantes y suficientes para que el acta de visita de verificación tenga plena validez y eficacia jurídica.

De igual forma, consideramos que con una guía, a parte del mejor desempeño de sus funciones, el verificador administrativo podría pasar por alto, todas aquellas conductas o situaciones que vulneren su actividad, resultando que en el momento de describir lo constatado en el funcionamiento del establecimiento mercantil en la inspección ocular, sea de manera clara y concisa, aportando todos los elementos suficientes para considerarla eficaz.

Es importante señalar, que los procedimientos de visita de verificación, son recurridas por los particulares afectados, ante algún medio de defensa legal, ya sea ante el superior jerárquico de quien emitió el acto administrativo, a través del recurso de inconformidad, o por medio de una demanda de nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Son varias los argumentos, por lo cuales la instancia a que se recurrente, puede declarar la nulidad de un procedimiento de visita de verificación, el primer argumento que es analizado, es que la orden de visita este bien fundada y motivada, y que la misma contenga nombre, domicilio de conformidad con los documentos que obren registrados en los archivos de la misma autoridad

emisora, cuando estos existas, por lo consiguiente el siguiente elemento de análisis en el contenido del acta de visita de visita, que esta cumpla con todos los requisitos de validez, pero lo más relevante, son los hechos que el verificador asiente en la parte de la inspección ocular realizada al establecimiento mercantil objeto de la visita, por lo que se debe tener mucho cuidado, en virtud de que si bien es cierto el verificador comisionado, tiene conocimiento de la materia, también lo es que no es un perito de la misma, de tal suerte que sus manifestaciones son meramente de apreciación, por lo tanto es importante que el verificador se haga llegar de todos los elementos posibles, entre instrumentos e información que pueda ayudar a llegar a determinadas manifestaciones o conclusiones y aportar los elementos necesarios, para que el acta de visita de verificación sea considerada como un elementos pleno de validez legal.

De tal suerte, que el formato que proponemos, resultaría más eficaz en la práctica, en virtud de que se enumeran todas y cada una de las obligaciones y prohibiciones del titular y dependiente en el funcionamiento de un establecimiento mercantil, y solo el verificador tendría que ir leyendo y marcando con una X, las conductas que se omitan en el funcionamiento del mismo y en el apartado de descripción de hechos, señalar detalladamente el sentido de la infracción y en todo caso, los elementos materiales o de información en que baso su determinación, claro sin olvidar o dejar pasar por alto el objeto y alcance de la orden de visita de verificación que lo comisiona.

## CONCLUSIONES

**Primera.** Todo acto, diligencia, trámite, servicio proporcionado por la Autoridad Administrativa, siendo este solo informativo o generador de derechos, obligaciones o restricciones, entre otras, emanado por cualquiera de los órganos administrativos, en cualquiera de sus niveles, federal, local o estatal, es considerado acto administrativo.

Razón por la cual, es importante que los titulares o responsables de cada una de las áreas que integren el aparato administrativo, capaciten a todo el personal con el objeto de tener conocimiento de cada uno de los elementos que consideran un acto como válido y eficaz, y por consiguiente con plena vida pública, para que surta sus efectos legales por el que fue emitido.

**Segunda.** Los ordenamientos jurídicos, establecerán específicamente cada una de las facultades y restricciones a las que se someterán los titulares de las instancias que conformen el aparato de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, en la emisión de los actos administrativos, todos deben contener como mínimos de requisitos los siguientes: Nombre y firma del titular de la autoridad que emite el acto; la hoja que contenga la redacción del acto que se emita, debe ser membretada, por la autoridad responsable; nombre de la persona a la que se dirige, así como domicilio en que se notificará; el fundamento legal para su emisión; la redacción debe ser en español y en forma clara y concisa, para su fácil entendimiento; debe ser emitido en los términos señalados por la ley y notificado al interesado o solicitante, dentro del plazo que marque la norma; los actos administrativos buscan satisfacer el interés general, por lo que una respuesta puede ser en sentido negativo, en contra de un particular.

**Tercera.** En materia administrativa, la autoridad no exige al particular mayor formalismo en la presentación de promociones o solicitudes, con el



objeto de que en la mejor de sus posibilidades, los administrados puedan de mano propia, realizar todas las gestiones hasta la decisión final por parte de la Autoridad Administrativa.

Sin embargo, la Autoridad Administrativa, debe de agotar con cada una de las etapas procesales marcadas por la ley, para no vulnerar los derechos de los administrados y de igual forma la Autoridad pueda considerar sus actos como válidos y eficaces, con todos sus consecuencias legales.

**Cuarta.** La legislación mexicana, encabezada por Nuestra Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, señala que todos los gobernados tienen que ser respetados en sus garantías individuales, siendo una de ellas, la garantía de seguridad jurídica, de tal suerte que todo gobernado, debe tener la garantía de que la Autoridad agotará cada una de las etapas procesales, desde su iniciación, ya sea de oficio o a petición de parte, presentación de pruebas y alegatos, acuerdo para dictar alguna medida de apremio, o provisional, acuerdo de prevención o de admisión en su caso, señalamiento para la audiencia y alegatos, celebración de audiencia y aportación de pruebas supervenientes, en su caso, y dictamen final, por parte de la Autoridad, teniendo el área correspondiente, la obligación de analizar todas las constancias que integren el expediente conformado, sancionando al particular cuando no haya subsanado alguna anomalía, o negar un trámite, por carecer de alguno de los requisitos exigidos por la ley, para tales efectos.

**Quinta.** El procedimiento de visita de verificación, es similar en cuanto a la forma y fondo al procedimiento administrativo, regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Sin embargo, el procedimiento de visita de verificación, normalizado por la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Reglamento de

Verificación Administrativa ambas para el Distrito Federal, tiene por objeto regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles, perteneciente a cada demarcación territorial, sean de actividad regulada, de riesgo o altamente riesgosa.

Son diversas formas en la que se puede iniciar este procedimiento, ya sea a voluntad del titular de un establecimiento mercantil, por queja ciudadana, por conocimiento de la autoridad de que la actividad de un establecimiento mercantil pone en riesgo a la ciudadanía, por enterarse la autoridad de posibles anomalías en un trámite, para obtener determinado permiso, a petición de la Procuraduría Federal del Consumidor.

**Sexta.** En cualquiera de los casos en que se inicie el procedimiento de visita de verificación, este se hará a través de una orden por escrito emitida por la Autoridad competente, denominada orden de visita de verificación administrativa, documento por el cual se comisiona a un verificador administrativo a constituirse en el establecimiento mercantil objeto de la visita y por la cual se ordenará verificar el funcionamiento del mismo.

Ahora bien, y toda vez que este procedimiento de visita de verificación, causa una molestia al interés particular, es necesario que la orden este bien fundada y motivada, y contenga los siguientes requisitos, como son nombre y firma del titular de la autoridad responsable; número de identificación de la orden y fecha; el verificador responsable de la diligencia, así como vigencia de su credencial; fundamento legal; origen que motivo la orden, señalando el nombre y domicilio del quejoso en su caso, de tratarse de una queja ciudadana, y las causas de la molestia; la orden contendrá en forma enumerada, las conductas y documentos a verificar, materia de la orden.

El verificador será el servidor público, acreditado por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, encargado de dos facultades fundamentales,

de practicar la visita de verificación, consistente en hacer constar en el cuerpo del acta de visita todas sus manifestaciones de una manera clara y concisa respecto al funcionamiento del establecimiento mercantil objeto de la verificación, y la otra función, es la de notificar y ejecutar las resoluciones y clausurar en su caso, se derive en la resolución.

**Séptima.** Las actas de visita de verificación, son documentos públicos, cuyo responsable de su contenido y llenado es el verificador administrativo, en el que plasmará después de una revisión en el local del establecimiento mercantil, si este cumple o se encuentra con determinadas anomalías, con el objeto de que a la brevedad posible sean corregidas por el titular, y caso contrario agotadas las etapas procesales, aplicar las sanciones correspondientes, ya que se pretende salvaguardar el interés general, aún por encima del interés particular.

**Octava.** Es importante resaltar que el verificador administrativo es el único responsable en el llenado del acta de visita, ya que de su resultado, se podría aplicar determinadas sanciones, afectando el interés particular, no obstante que este, podría acudir a otra instancia para solicitar la nulidad de las actuaciones de la autoridad emisora, quién después de analizar las constancias, podría dar la razón al particular, de tal suerte que resulta fundamental que el verificador cumpla con cada uno de los requisitos para que el acta de visita se considere como documento válido y eficaz.

**Novena.** El alcance jurídico del acta de visita de verificación, debe ser pleno de validez y eficacia, por un lado cumpliendo con cada uno de los requisitos marcados por ley, pero por otro lado y no menos importante lo referente a los hechos y circunstancias que el verificador administrativo describa con respecto al funcionamiento del establecimiento mercantil objeto de la visita de verificación, ya que sus manifestaciones deben ser claras y concisas, asentando además cada una de los elementos de apoyo utilizados,

sean estos informativos o materiales, para llegar a determinadas conclusiones, con respecto al funcionamiento del establecimiento mercantil.

**Décima.** Las funciones del verificador administrativo en el desarrollo de las diligencias de visitas de verificación, se encuentra limitada, ya que la orden de visita de verificación, emitida por Autoridad competente, por la cual a parte de comisionarlo a efecto de constituirse específicamente en determinado domicilio, también lo es que debe señalar al verificador administrativo comisionado, cual será el alcance y objeto de la visita de verificación en la revisión del funcionamiento del establecimiento mercantil, que deberá asentar en la foja tres del acta de visita de verificación.

**FUENTES CONSULTADAS**

SERRA ROJAS Beltri, Andrés. Derecho Administrativo: segundo curso: doctrina, legislación y jurisprudencia. Vigésima cuarta edición. Porrúa, México, 2006.

GALLI BASUALDO, Martín. Responsabilidad del Estado por su Actividad Judicial. Buenos Aires. Hammurabi, 2006.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico práctico de los Recursos Administrativos. Séptima edición. Porrúa, México, 2005.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuatrigésima cuarta edición. Porrúa, México, 2005.

CANASI, José. Derecho Administrativo. Volumen II. Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1984.

CASTELAZO, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. México, 1977.

MAS ARAUJO, Manuel. La Política. Porrúa, México, 1975.

SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Fundación Cultural Uruguay, 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo: primer y segundo cursos. México, Oxford University, 2000.

WADE, H.W.R. Derecho Administrativo. Gráficas Lebrija, S.A. – Ibiza, 11, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

SARMIENTO GARCÍA, Jorge. Los Principios en el Derecho Administrativo. Argentina, Dike, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Justicia Administrativa en el Cambio del Siglo. Santiago de Querétaro, Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003.

MONTAÑA PLATA, Alberto. El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo. Bogota, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Octava edición. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 2002.