

**FACULTAD LIBRE DE DERECHO
DE MONTERREY**

LICENCIATURA EN DERECHO



LAS LIMITANTES DE LAS VISITAS DE INSPECCIÓN A LA LUZ DEL PRINCIPIO
DE INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA: JESÚS ARGUIJO GONZÁLEZ
ASESORA DE FONDO: MTRA. MÓNICA TORRES MANAUTOU
ASESOR DE FORMA: DR. JOSÉ FABIÁN RUÍZ

SANTA CATARINA, N.L.

DICIEMBRE, 2022

Santa Catarina, Nuevo León, a 24 de noviembre de 2022

RESUMEN: A las autoridades administrativas se les dota de facultades discrecionales orientadas al debido ejercicio de sus funciones, en aras del debido cumplimiento de la ley. En ese sentido, al rezo del principio de interdicción a la arbitrariedad, es indispensable permitir a las autoridades la ejecución de actos con un amplio margen de libertad, para así no entorpecer la función administrativa. Sin embargo, dicha habilitante no es sinónimo de consentir las actuaciones arbitrarias, sino que dichos actos deberán sujetarse a la razón y la lógica y a otras limitantes que se definirán respecto a cada facultad en particular, siendo que su único fin siempre deberá ser la consecución de la función administrativa. Tanto así; que a los gobernados se les dota de mecanismos de defensa para combatir dichas actuaciones cuando consideren que han transgredido su esfera jurídica. Mecanismos los cuales no solo se le limitan a dejar sin efectos dichas actuaciones por resultar ilegales, sino que a la vez poco a poco han definido los parámetros a los que deben sujetarse las facultades discrecionales. Así las cosas, dentro del catálogo de facultades discrecionales se encuentran las de verificación, de las cuales a su vez, se desprenden diversas facultades otorgadas para su debida ejecución, entre las cuales se encuentra el uso del auxilio de la fuerza pública. En relación a lo anterior, existe dentro del derecho mexicano el principio de inviolabilidad del domicilio, principio que impide que el domicilio de los gobernados resulte transgredido, más que en casos excepcionales de extrema necesidad. En ese sentido, es necesario delimitar las formalidades y limitantes a las que se encuentran sujetas las autoridades administrativas, a la hora en que ejercen dichas facultades discrecionales, a la luz del principio de inviolabilidad del domicilio, lo determinado por Ley y por los Tribunales, para que, al ejercer dichas facultades discrecionales no dé como resultado la materialización de un acto arbitrario e ilegal, el cual termine por violentar algo tan fundamental como lo es el domicilio de los ciudadanos, y así, atender a la interdicción de la arbitrariedad.

Palabras clave: Acto Administrativo, visitas de inspección, principio de inviolabilidad del domicilio, facultad discrecional, interdicción de la arbitrariedad.

ABSTRACT: The administrative authorities are endowed with discretionary powers oriented to the due exercise of their functions, for the sake of due compliance with the law. In this sense, when praying the principle of interdiction of arbitrariness, it is essential to allow the authorities to carry out acts with a wide margin of freedom, in order not to hinder the administrative function. However, said authorization is not synonymous with consenting to the arbitrary actions, but said acts must be subject to reason and logic and other limitations that will be defined with respect to each faculty in particular, being that its sole purpose must always be the achievement of the administrative function. So much so; that the governed are provided with defense mechanisms to combat such actions when they consider that they have transgressed their legal sphere. Mechanisms which are not only limited to nullifying said actions because they are illegal, but at the same time, little by little, have defined the parameters to which the discretionary powers must be subject. Thus, within the catalog of discretionary powers are those of verification, from which, in turn, various powers granted for their due execution are derived, among which is the use of the assistance of the public force. In relation to the foregoing, there is within Mexican law the principle of inviolability of the domicile, a principle that prevents the domicile of the governed from being violated, more than in exceptional cases of extreme necessity. In this sense, it is necessary to define the formalities and limitations to which the administrative authorities are subject, at the time they exercise said discretionary powers, in light of the principle of inviolability of the home, as determined by Law and by the Courts, so that, when exercising said discretionary powers, it does not result in the materialization of an arbitrary and illegal act, which ends up violating something as fundamental as the domicile of citizens, and thus, attend to the prohibition of arbitrariness.

Key words: Administrative act, inspection visits, principle of inviolability of the home, discretionary power, intervention of arbitrariness.

Agradecimientos:

“A mis papas, porque me lo han dado todo, pues es gracias a ellos que los éxitos como oportunidades que se han dado y se lleguen a presentar en mi vida, ha sido fruto de todo el esfuerzo que han realizado para que pueda realizarme profesional y personalmente”.

“Agradezco en especial a mi papá, por ser siempre aquel respaldo en mis decisiones y sueños, y por nunca cortarme las alas, pues siempre me has alentado a realizarme conforme a mis propios principios, metas y objetivos”.

“Igualmente agradezco en especial a mi mamá, por siempre ponerme los pies sobre la tierra y por formarme como un hombre integro y de valores, pues aun y cuando tu y mi papá me lo han dado todo, siempre me has enseñado que debo atenerme a ciertos principios y nunca olvidar de donde vengo. Te agradezco también, por ser esa persona a la que siempre puedo voltear para buscar un respiro ante las adversidades con las que me llegue a enfrentar”.

“A mis hermanas, les agradezco por siempre protegerme y apoyarme aun y cuando eso haya implicado ceder algo. Pues no creo que exista un mayor aprecio y amor que se le pueda tener que a un hermano, toda vez que es aquel que implica la genuina dicha de ver crecer a alguien más. A ustedes, les digo que mis logros siempre serán suyos por que en gran medida han contribuido en estos”.

“A mis padres y hermanas, por que siempre serán mis modelos a seguir”.

“Finalmente, a todas aquellas personas que han se han cruzado en mi vida: a mi novia, mi cuñado, familiares, amigos, jefes, maestros, compañeros de estudio y trabajo, entre otros. Pues en menor o mayor medida han impactado e influenciado mi vida, por lo que han formado parte en mi realización y crecimiento como persona”.

ÍNDICE.

	Página
INTRODUCCIÓN	07
CAPÍTULOS	
I. ACTO ADMINISTRATIVO:	10
A. Concepto	10
B. Principios Rectores del Acto Administrativo	16
C. Formalidades	25
II. FACULTADES DISCRECIONALES	30
A. Concepto	30
B. Interdicción de la Arbitrariedad	33
1. Aspectos Generales	33
2. Impugnabilidad de los Visitas de Inspección	37
C. Limitantes a las Facultades Discrecionales	41
III. PRINCIPIO DE INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO	49
A. Concepto	49
B. Excepciones	51
IV. VISITAS DE INSPECCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA	53
A. Atribuciones para la Debida Ejecución de la Visita.	56
B. Formalidades	59
C. Limitantes Desarrolladas por los Tribunales	62

CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	85

INTRODUCCIÓN

En la presente se realizará un análisis a las facultades discrecionales de verificación a la luz del principio de interdicción a la arbitrariedad en correlación al principio a la inviolabilidad del domicilio. La principal finalidad de dicha investigación es determinar las limitantes a las que se encuentran sujetas las autoridades administrativas a la hora de llevar a cabo visitas de inspección, especialmente, cuando se ejerce el uso del auxilio de la fuerza pública, tomando como parámetro el principio a la inviolabilidad del domicilio.

Se analizará un aspecto controversial que interesa a la sociedad mexicana, toda vez el domicilio y la privacidad son derechos fundamentales, derechos que pueden resultar en un obstáculo para las autoridades administrativas, al momento en que éstas pretendan llevar a cabo adecuadamente sus atribuciones en aras de proteger el interés público, como lo sería ejecutar sus facultades de verificación en los domicilios de los gobernados. En relación a esto, el principio de inviolabilidad del domicilio detenta que el domicilio y privacidad de los gobernados no puede verse transgredido más que por causa justa y legítima. De esto nace la incógnita, hasta qué punto y cuándo es legítimo que las autoridades lleven a cabo las visitas de inspección, a qué límites deben sujetarse éstas y cuándo es dable ejercer mecanismos para la debida ejecución de éstas como lo es el uso del auxilio de la fuerza pública.

Dicho trabajo ayudará a comprender cuáles son los límites infranqueables para las autoridades administrativas al momento que ejercen sus facultades de verificación, con especial atención al uso del auxilio de la fuerza pública, en el entendido que los ordenamientos legales en materia administrativa se limitan a otorgar las facultades de verificación de manera discrecional, es decir, no se delimitan sus parámetros o las limitantes a tomar en cuenta a la hora de ejercer dichas facultades, lo cual, hace latente que las autoridades administrativas en su ejercicio lleguen a transgredir la esfera jurídica de los particulares.

Al ser la rama administrativa la que en mayor medida se encuentra presente el principio de legalidad, toda vez que la autoridad solamente se encuentra facultada a hacer lo que se le permite por Ley; ante una facultad discrecional otorgada por ley en la que se permitan las

facultades de verificación, incluso el uso del auxilio de la fuerza pública para su debido cumplimiento, resulta relevante delimitar el proceder de las autoridades ante dicha situación. Pues a diferencia de las facultades regladas en las que se encuentra definido el debido actuar, una facultad que se ejerce con un margen de libertad, que puede fácilmente convertirse en arbitrario, puede llegar a contraponer el principio fundamental a la inviolabilidad del domicilio con el interés público a que las autoridades administrativas pueden verificar el debido cumplimiento de la ley respecto a los gobernados inspeccionados.

Un arbitrario actuar por parte de las autoridades es algo que no puede dejarse desprovisto, máxime, cuando se trata de una latente transgresión a algo tan fundamental como lo es el principio a la inviolabilidad del domicilio, por lo que, urge que se determinen parámetros que puedan ayudar a dilucidar este tipo de cuestiones.

En ese entendido, para poder delimitar los límites y parámetros que deben regir la facultad de verificación de las autoridades administrativas, detalladamente, el de utilizar el auxilio de la fuerza pública para el debido cumplimiento de las visitas de inspección a la luz del principio de inviolabilidad del domicilio, se deben plantear nociones básicas del Acto Administrativo.

En esa tesitura, el primer aspecto a estudiar será el Acto Administrativo, su concepto general, sus principios y formalidades que lo rigen. Con esto se buscará determinar los requisitos y elementos básicos que deben tomarse en cuenta al momento en que cualquier autoridad administrativa pretenda ejecutar un acto, con la finalidad de que éste no se torne arbitrario y resulte en materia de impugnación por su ilegalidad.

Posteriormente, se observará la especie de los actos administrativos del cual forman parte las facultades otorgadas para llevar a cabo las visitas de inspección y su debida ejecución como lo es el ejercicio el uso del auxilio de la fuerza pública, las facultades discrecionales, lo anterior a la luz del principio de interdicción a la arbitrariedad. Lo anterior, toda vez que a las limitantes de dichos tipos de actos no encontrarse determinadas expresamente en la ley, el principio de interdicción a la arbitrariedad resulta imprescindible para poder determinar dichos límites, pues dicho principio si bien comulga con el ejercicio de actos discrecionales, también reza que estos

deben ejercerse con atención a la lógica y la razón. Con esto se busca encontrar y proponer los parámetros o límites que deben tomar en cuenta las autoridades, a la hora de ejecutar actos que deriven de una facultad discrecional al no estar previstas las formalidades o límites en la ley a la que debe estar sujeta dicha atribución.

En este sentido, en relación a las facultades discrecionales, se abrirá un paréntesis respecto a la impugnabilidad de los actos discrecionales, esto, en razón de darle entrada al control jurisdiccional para explicar su doble faceta, la primera como mecanismo de defensa de los gobernados para combatir los actos arbitrarios, y la segunda, como aquella herramienta determinante de las limitantes a las facultades discrecionales.

Consecutivamente, como primera limitante a las facultades de verificación se analizará el concepto del principio de inviolabilidad del domicilio, y a la vez, las excepciones que esta limitante en las que este puede verse suprimida, en el entendido de que si bien dicho principio profesa la protección del domicilio y privacidad de los gobernados, también es cierto que existen casos de interés público, en el que de manera justificada y legítima, los domicilios de los ciudadanos puedan ser verificados por las autoridades administrativas.

En ese sentido, entrando al estudio del objeto principal del trabajo, se analizará qué se debe entender por facultades de verificación, para lo cual se estudiarán las formalidades regladas que deben seguirse a la hora de llevar a cabo las visitas de inspección, así como determinar las atribuciones que se le otorgan a los inspectores para el debido cumplimiento de las visitas de inspección previstas en la ley. Lo anterior, con la finalidad de tomar una base legal de la cual se puede partir para la determinación de las limitantes de las facultades de verificación. Siendo esta base, las limitantes mínimas a las cuales se encuentra sujeta la actividad administrativa de la cual, por consecuencia y en ciertos casos, deriva el ejercicio de la facultad que en la presente de manera esencial se estudia, el auxilio del uso de la fuerza pública para el debido cumplimiento de las visitas de inspección. Por último, para llegar a una exhaustiva delimitación se estudiarán los criterios jurisprudenciales respecto a las limitantes que han considerado los tribunales son esenciales a no transgredir, pues resultan en aquellos límites infranqueables en cuanto a las visitas de inspección que las autoridades administrativas deben seguir.

Capítulo I

ACTO ADMINISTRATIVO.

En el presente capítulo se esbozará la parte general de esta investigación, siendo ésta el concepto general de Acto Administrativo, los principios rectores que lo rigen, así como las formalidades esenciales a seguir, requisitos los cuales, todas las autoridades administrativas deben tomar en cuenta a la hora de su llevar a cabo sus actuaciones.

A. CONCEPTO.

El Acto Administrativo ha sido definido por diversos administrativistas a través del tiempo, siendo que estos, en atención a lo que pretenden hacer valer, lo han definido de distintas maneras o han tomado ciertos aspectos de este.

Dicho esto, en aras de llevar a cabo la presente investigación, es imprescindible que definamos de manera personal el concepto de Acto Administrativo con base a definiciones de otros juristas, o bien, tomando elementos de sus definiciones que consideremos importantes, a fin de desglosar una definición propia, “*ad hoc*”, a los fines pretendidos en este trabajo.

En esa tesitura, Sánchez Pichardo cita a Serra Rojas, quien nos habla de la naturaleza del Acto Administrativo:

“La naturaleza jurídica del Acto Administrativo consiste en ser un acto ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento en función del interés general o del interés público.”¹

¹ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Citado por: Sánchez Pichardo. Alberto. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa**. 12a ed. México, Porrúa, 1997/2019. p. 59.

Definición de la cual entendemos que, el Acto Administrativo resulta en la ejecución unilateral por parte de una autoridad administrativa, en la cual se determina una situación jurídica individualizada (es decir que afecta la esfera jurídica de un ciudadano en específico). Acto que ejecuta la autoridad a raíz de lo previamente establecido por la ley, la cual le otorga las herramientas suficientes para el debido ejercicio de sus atribuciones, que en pocas palabras es el cumplimiento de la ley en función del interés público.

Por otro lado, Sánchez Pichardo nos habla desde su perspectiva del Acto Administrativo, y lo que desde su punto de vista, es lo característico de éste:

*“El Acto Administrativo es la manifestación de la voluntad del estado contenida, en el ejemplo propuesto, en una resolución administrativa, cuyos alcances y efectos son exclusivamente individuales o subjetivos, y concretos, y sólo por excepción pueden ser generales y abstractos como el caso los Reglamentos y los Decretos. El Acto Administrativo individual y concreto tiene como fundamento y punto de partida la ley, que en contraposición es general y abstracta. La formación del Acto Administrativo debe cumplir con lo dispuesto de manera general en la ley de procedimiento administrativo aplicable.”*²

*“Lo característico del Acto Administrativo es la unilateralidad de su emisión por la autoridad correspondiente, ya que no depende de un acto previo del gobernado que dé inicio a la maquinaria autoritaria, ni tiene como finalidad la solución de una controversia entre particulares, sino la solución de un problema político social.”*³

Concepción de Acto Administrativo que nos resulta interesante, pues éste se observa como la manifestación de la voluntad del Estado concretizada y subjetiva. Siendo que dicha voluntad se materializa a través de una resolución, la cual es generalmente individualizada (con sus excepciones como lo serían los decretos o reglamentos). Resolución que exclusivamente se fundamenta y nace por ley, precisamente, aquella que regula el procedimiento administrativo ejercido.

Del mismo modo, resulta importante recalcar las características que el jurista hace valer del Acto Administrativo siendo éstas: la unilateralidad, que se ejerce de oficio, y que no resuelve problemas particulares sino de interés público.

Desde otro punto de vista, Centeno Cano nos cita a la jurista Belediez Rojo, quien define al Acto Administrativo de la siguiente manera:

² Sánchez Pichardo, Alberto. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa**. 12a ed. México, Porrúa, 1997/2019. p. 64.

³ Ídem. P. 67.

“Los procedimientos administrativos tienen como tarea asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa, a fin de garantizar la validez de su actuación y el respeto de los derechos ciudadanos, para lograr, de ese modo la satisfacción del interés general, qué es la función propia de la administración.”⁴

Definición, que nos resulta un tanto abstracta, pero de la cual se desprende la finalidad del Acto Administrativo. De la que entendemos que este resulta ser el objeto mediante el cual se asegura la formación de la función administrativa, siendo dicha función, lograr la satisfacción general actuando válidamente (a la luz de la legalidad) y con respeto a los derechos de los gobernados.

Por último, previo a exponer la definición propia que nos ofrece Centeno Cano en su obra *“Procedimientos Administrativos”*, resulta idóneo hacer mención de dos aspectos que el autor refiere respecto al Acto Administrativo; la pluralidad de procedimientos y la función administrativa material y formal. Puntos que nos resultan importantes aclarar para los fines de este trabajo.

Respecto al primer punto, el autor nos habla de que son vastos los procedimientos administrativos que existen en el derecho mexicano, resultando obvio que existen diferentes maneras en que se regulan, estructuran y organizan estos. Entonces, son varios los plazos, formalidades, derechos y límites que se deben contemplar ante los innumerables y distintos actos que pueden ejercer las autoridades administrativas. Pues incluso, no es la misma rigidez a la que deben atender las autoridades en cuanto al principio de legalidad, tratándose de actos discrecionales a diferencia de los actos totalmente reglados.⁵ Esto es así, pues de someterlos a un escrutinio igual de estricto arremetiera contra la propia naturaleza de los actos discrecionales, pues al requerir estos de mayor margen de libertad en su actuación, suprimir ésta, obstaculizaría su propia función.

En cuanto al segundo aspecto referido por el autor, nos encontramos con que existe una dualidad en cuanto al concepto del Acto Administrativo, el material y el formal. Entendiendo al formal como aquel acto ejercido por un órgano o ente perteneciente del Poder Ejecutivo, mientras que el ámbito material refiere precisamente el ejercicio de la función administrativa,

⁴ Beladiez Rojo, Margarita. Validez y Eficacia de los actos Administrativos. Citada por: Centeno Cano, Gerardo. **Procedimientos Administrativos**. 1a ed. México, Editorial Flores, 2019. pp. 23-24.

⁵ Centeno Cano, Ob. Cit., p. 25.

independientemente de la sede en donde se realiza la función administrativa, siempre y cuando lo haya determinado la ley y se mantenga ese carácter administrativo.⁶

Ahora bien, volviendo a la definición de Acto Administrativo ofrecida por el multicitado autor, éste define al Acto Administrativo de la siguiente manera:

“Ocurren en el ejercicio de la función administrativa, sea esta formal o material, como protocolos legalmente establecidos, cada uno con un objeto y fin específico, por lo cual se diseñan, estructuran y organizan mediante la integración de normas legales, actuaciones, tiempos, formalidades, derechos, obligaciones y cargas para ciudadanos y órganos de administración que en ellos intervienen con motivo de la construcción, revisión, ejecución o legitimación de una determinación de un agente público o privado, nacional o internacional que realiza administración pública.”⁷

Definición que a nuestro parecer resulta idónea para remarcar la indefinibilidad tal cual del Acto Administrativo, esto es así, por la volatilidad que le merece al Acto Administrativo. Definición que comulga con los puntos referidos por Centeno Cano, pues el Acto Administrativo resulta en un concepto que puede ser ejercido por diversidad de sujetos; respecto a diversas funciones o atribuciones de la administración pública; así como que debe cumplir con ciertos parámetros en atención a cómo fue delimitado en la propia ley.

Entonces, resultaría imposible tratar de definir al Acto Administrativo de una manera tan precisa sin que llegue a considerarse que el concepto resulte superfluo. Ya que, de llegar a definirse de una manera mucho más concreta, tomando en cuenta las características de un Acto Administrativo en específico, es probable que dicha definición resulte no relacionable a ciertos actos administrativos.

Por lo tanto, es necesario esgrimir una definición lo más completa posible, sin que esta llegue a perder las características esenciales y generales del Acto Administrativo. Definición la cual será nuestro punto de partida, que iremos complementando y pormenorizando conforme vayamos avanzando en el presente a fin de adecuarla al Acto Administrativo en específico que nos interesa.

⁶ Loc. Cit.

⁷ Loc Cit.

De todo lo anterior, podemos definir al Acto Administrativo para los fines pretendidos en el presente trabajo, de la siguiente manera:

Acción de carácter unilateral y coercitiva llevada a cabo de manera oficiosa (de manera general) por una autoridad material o formalmente administrativa, en ejecución de las atribuciones de la función administrativa de observar el debido cumplimiento de la ley en aras de proteger el bien común y orden público; la cual, se materializa a través de una resolución individualizada que afecta la esfera jurídica de un gobernado en específico (con sus salvedades); siendo que ésta debe atenerse a los parámetros, formalidades, lineamientos y protocolos específicos que la ley expresamente determina para el objeto y fin que se busca alcanzar con dicha acción; o bien, a falta de su debida reglamentación en la ley, deberá regirse por los principios rectores de la función administrativa la cual siempre deberá atender al respeto de los derechos fundamentales de los gobernados.

Definición de la cual podemos sustraer las siguientes características que siempre se advierten en un Acto Administrativo (con sus obvias excepciones):

- Unilateral.
- Coercitivo.
- Se ejerce en supra subordinación hacia el gobernado.
- Individualizado.
- Reglamentado por ley o en atención a principios rectores de la función administrativa.
- Atiende al ejercicio de la función administrativa.
- Tiene como finalidad la protección del bien común y el orden público.

Dicho esto, solo nos resta señalar una advertencia realizada por Centeno Cano, respecto a la complejidad que se ha ido envolviendo alrededor del Acto Administrativo. El autor nos menciona que existen circunstancias políticas, sociales, jurídicas, tecnológicas, entre otras; sobre las cuales se ejerce la función pública que han hecho de ésta una ciencia compleja de ejercer. En

ese sentido, no existe salvedad alguna en la cual un Acto Administrativo no deba ajustarse al principio de legalidad, en el sentido de que es necesario que exista registro en cuanto a los lineamientos a los que debe sujetarse la autoridad, con la finalidad de que sea posible analizar si sus actuaciones se efectuaron conforme a lo previsto en la ley, pues así, incluso los actos podrán ser analizados o combatidos aún y ya ejercidos.⁸ Ante tal preocupación, Centeno Cano recomienda lo siguiente:

“Toda determinación debe sustentarse en procedimientos específicos y formalmente previstos para cada caso, con la finalidad de demostrar la razonabilidad de la determinación que se adopte y la congruencia existente entre las razones tomadas en cuenta y el derecho aplicable (motivación).”⁹

Pensamiento con el cual se comulga, pues ante la disparidad que existe en la relación entre gobernado y autoridad, ante la indudable fuerza coercitiva con la que cuenta el Estado, es muy probable que ante la idea que éste pretenda hacer prevalecer su voluntad, sus actuaciones se lleven de encuentro derechos fundamentales de los gobernados. Por lo tanto, es imprescindible que el actuar por parte de la autoridad se haga conforme a lo previsto en la ley, tomando en cuenta que lo legislado atienda a una lógica y congruente estructura garante de las mínimas protecciones que se le deben otorgar al ciudadano.

No obstante, debe advertirse lo nebuloso que puede llegar a convertirse el tratar de marcar esa línea cuando la propia ley no define esto, o bien, solamente otorga una facultad no reglada (conocidas como facultades discrecionales). Pues en ese caso, sólo quedaría que el actuar de la autoridad, resulte congruente y lógico en atención a los principios fundamentales, y que por lo tanto, no derive en un acto totalmente arbitrario o autoritario. Asunto sobre el cual se entrará a mayor detalle en el próximo apartado.

B. PRINCIPIOS RECTORES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Centeno Cano refiere que el espectro principialista se encuentra muy presente en las actuaciones de la administración de manera particular respecto a cada procedimiento que se lleva

⁸ Ídem. p. 19.

⁹ Loc. Cit.

a cabo. Pues si bien, la ley resulta ser el instrumento ideal para llevar a cabo la función administrativa (dada su formalidad y objetividad), ésta se ve mermada cuando la autoridad administrativa no encuentra en ella una solución para la situación en específico.

Es aquí donde entran los principios, pues estos no solamente funcionan como criterios esenciales que dotan de sentido de justicia a las normas, sino que, además resultan bastante operativos, ya que presentan un alto grado de indeterminación axiológica que les permite ser concentrados casuísticamente, en situaciones que la propia ley no llega a permear.¹⁰

Criterio del autor que nos parece bastante atinado, pues es clara la innumerable cantidad de actuaciones administrativas que se pueden llevar a cabo en el derecho mexicano. Actuaciones que se rigen por distintas normas, las cuales, pueden determinar requisitos únicos o diferentes a los generales para cada Acto Administrativo en específico; a esto, debe agregarse que los actos administrativos también operan a través de distintas esferas competenciales, toda vez que pueden ser ejecutados por autoridades municipales, estatales o federales.

De lo anterior, es claro que existe una gran versatilidad en cuanto a los actos administrativos, siendo muy probable que a la ley se le escape reglamentar debidamente ciertos actos o aspectos esenciales para su debida funcionalidad. Por lo tanto, es indudable la relevancia de los principios, como ejes rectores y subsidiarios ante la inevitable ineficiencia de la ley para reglamentar todo aspecto de un Acto Administrativo ya materializado.

Ahora bien, el multicitado autor explica que existe interdependencia y complementariedad entre principios, por lo que se debe acudir a mecanismos técnicos que permitan su aplicación óptima en un Acto Administrativo en específico. Esto se dice así, toda vez que dentro de cualquier ejecución de un Acto Administrativo, existen principios latentes a ser aplicados, siempre y cuando estos atiendan al espíritu y técnica del derecho administrativo.¹¹

En esa tesitura, consideramos necesario mencionar los principios que rigen al derecho administrativo, que resultan inherentes en todo Acto Administrativo, pues esto resulta ser la base

¹⁰ Ídem. p. 71.

¹¹ Ídem. p. 73.

de la presente investigación, que momentos más adelante nos permitirá aterrizar el punto fino de nuestro trabajo, que resulta ser el Acto Administrativo consistente en la visita de inspección.

Dicho esto, los principios del derecho administrativo que deben observarse como ejes rectores en cada una de las actuaciones efectuadas por la administración, a consideración de Centeno Cano¹², son los siguientes:

a) Respeto por la dignidad humana

Principio matriz reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es inherente a todo ser humano, y que, debe tutelarse a toda costa sin excepción alguna.

En los últimos años, a causa de la judicialización, este principio sufrió un traslado a las esferas operativas del derecho. Dicho traslado se entiende como la concentración de los órganos administrativos que lo toman como norma de actuación y parámetro a fin de que el cometido de la administración pública se lleve a cabo con pleno respeto de este eje rector.

En ese entendido, este principio debe encontrarse en todo Acto Administrativo, toda vez que en estos ocurren las interacciones entre órganos administrativos y ciudadanos, interacciones las cuales no pueden estar exentas de observar dicho principio.

b) Principio de legalidad

Dicho principio podemos entenderlo respecto a dos vertientes, la fundamentación y motivación, y, la operatividad de las autoridades administrativas.

Respecto al primer punto, entendemos que todo Acto Administrativo debe materializarse por autoridad competente, y que, dentro de su contenido se explique y justifique su actuar, siendo

¹² Ídem. pp. 73 - 105.

que deba existir armonía entre el derecho aplicable y los hechos que se tomaron en cuenta para ejecutar el acto, aunado, a que se determinen el sentido y alcance de sus determinaciones.

Respecto al segundo punto, entendemos que las autoridades administrativas solamente pueden operar bajo el margen de la ley, así se restringe el ejercicio de un poder público arbitrario y autoritario. Entonces, ante toda actuación que interfiera en la esfera jurídica de los ciudadanos, existe una exigencia de que dicha interferencia esté permitida por una ley que expresamente lo establezca, derivando así un marco garantista y de orden público para el gobernado frente a la función pública.

c) Principio de juridicidad

Este principio se emplea como elemento complementario al anterior principio, pues nace al momento en que se da una optimización en el principio de legalidad. Dicha optimización se entiende que se configura cuando un Acto Administrativo se reviste con elementos adicionales, con obvio beneficio para el gobernado.

Por lo tanto, entendemos al principio de juridicidad como aquella asimilación de valores intrínsecos de las normas procedimentales sobre un acto de autoridad que no se encuentra expresamente sujeto a dichas formalidades. Esto implica una mayor exigencia en los actos administrativos, a cumplir con ciertos conceptos aunque estos se obvian como lo son: plazo razonable, motivación, debido proceso, entre otros.

d) Principio pro persona

Se establece que ante la existencia de más de una interpretación jurídica respecto a una norma, debe atenderse a aquella que brinda mayor beneficio para el ciudadano, es decir, la interpretación que le brinda una protección más amplia.

También se entiende que ante la presencia de dos normas que otorguen distinto grado de protección sobre un derecho en una misma situación, se elija la que tutela de manera óptima el derecho.

e) Principio de seguridad jurídica

Reconocido en el artículo 14 y 16 constitucional, este principio garantiza al gobernado el poder tener conocimiento de manera previa el contenido, sentido e interpretación de las normas y cuáles son las facultades que puede ejercer un órgano administrativo, así como las formalidades a la que dichas facultades deben atenerse.

No obstante, no debe entenderse dicho principio de una manera tan estricta, en el entendido de que la ley deba señalar de una manera excesivamente precisa y con exhaustivo rigor cada una de las relaciones entre autoridades y ciudadanos. Basta con que exista certeza en cómo es que debe ocurrir dicho ejercicio de facultades, sin orillar a una extrema reglamentación.

f) Principio de derecho a la verdad

Dicho principio aterrizado al procedimiento administrativo, se entiende como la necesidad de que puedan identificarse las bases del procedimiento y que exista congruencia en éste, aunado a que exista certeza de que se practicaron las diligencias suficientes, necesarias e idóneas para llevar a cabo una decisión.

g) Principio del debido proceso

Dicho principio protege el derecho de audiencia y defensa de toda persona, el cual se garantiza a través del cumplimiento de las formalidades esenciales por parte de la autoridad. Siendo que a la persona se le debe dar a conocer que existe un procedimiento incoado en su contra, el curso formal de éste, sus consecuencias, así como los medios de defensa disponibles.

h) Principio de efectividad

Principio que se cumple cuando se configura la eficacia y eficiencia. La primera se entiende que se da cuando el procedimiento cumple con estándares de economía y regularidad. Mientras que la eficiencia se da cuando se alcanza el objeto formal del procedimiento iniciado.

i) Principio de audiencia

Principio que intercede por un estado de plenitud informado al que las autoridades están obligadas a propiciar, a través de una entrega clara, oportuna, comprensible y completa de la información suficiente e idónea. Su finalidad es que los ciudadanos puedan plantear y ejercer de manera óptima una buena defensa en contra de actos de autoridad incoados en su contra.

En este sentido, se distinguen dos tipos de actos, los privativos y los de molestia. Respecto a los primeros se debe cumplir con una estructura similar a los procesos jurisdiccionales, mientras que para los segundos, se tiene un escrutinio menos estricto, siendo únicamente necesario acotarse al cumplimiento de las normas que rigen el ejercicio de las facultades administrativas.

Entonces, esto obliga a las autoridades a observar las formalidades esenciales del procedimiento, en la medida que esto optimice la capacidad a una debida defensa del ciudadano.

j) Principio probatorio

Principio del que se origina la carga probatoria para las autoridades administrativas, de realizar todas las actividades probatorias pertinentes sobre las cuales pretenden fundar el ejercicio de sus facultades.

k) Principio de fundamentación y motivación

Del artículo 16 constitucional se desprende que todo acto debe estar fundado y motivado. conceptos que son diferentes, pero siempre son empleados de manera simbiótica.

Por fundamentación entendemos la cita precisa del precepto legal aplicable al caso en concreto, así como citar el precepto legal del cual nace su competencia para ejercer dichas facultades. Por motivación entendemos a aquella congruencia y lógica expresada, en la que se advierta que los artículos mediante los cuales se justifica el actuar, tengan cohesión y coherencia con las circunstancias especiales o causas inmediatas que la autoridad administrativa haya tomado en cuenta para ejecutar dicho acto.

l) Principio de buena fe procesal

Principio que pretende que el actuar y conducir de la autoridad como del gobernado en un procedimiento administrativo se ajuste siempre a derecho, que esté excluido de toda intención maliciosa.

m) Principio de confianza legítima

Principio vinculado con el principio de interdicción a la arbitrariedad y el de seguridad jurídica. Siendo que el acto de autoridad debe generar confianza en el ciudadano de que éste fue tramitado debidamente y es estable, es decir que no será modificado de manera imprevisible, a excepción de que dicho cambio brusco tenga como causa un probado interés público.

Dicho principio tutela expectativas racionalmente creadas, siendo que debe existir cierto conocimiento estable respecto a la conducta de las autoridades en sus decisiones y criterios.

n) Principio de publicidad y transparencia

Se identifica con el cabal y total conocimiento del contenido y estado del Acto Administrativo, en cualquier momento. La autoridad se encuentra obligada a informar, orientar y permitir al ciudadano respecto a la obtención de información de dicho procedimiento.

o) Principio de economía

Dicho principio alude a que la conducta de las autoridades en los procedimientos administrativos debe ir encaminada a proveer la calidad y ahorro en dichas actuaciones. Los órganos administrativos están obligados a procurar los mejores resultados posibles optimizando los recursos disponibles, generando instrumentos ágiles, dinámicos y con el menor costo posible.

Centeno Cano presenta un ejemplo en el que se observa una transgresión a dicho principio:

“Ordenar una visita domiciliaria con el único fin de exigir la exhibición de un documento es algo que puede obviarse ya que puede realizarse mediante el requerimiento que se haga donde lo último resulta de armónico con el principio en cuestión.”¹³

Ejemplo que resulta “*ad hoc*” a nuestro trabajo, pues expone una transgresión a dicho principio a través del indebido ejercicio del Acto Administrativo que es materia específica de estudio de este escrito, las visitas de inspección. Se considera que una transgresión a dicho principio trasciende más allá de la esfera del particular directamente afectado, ya que también se ven afectadas las arcas públicas, al utilizarse recursos públicos de manera ociosa, a través de actuaciones que logran un fin, el cual, pudo ser obtenido a través de otros medios menos onerosos o gravosos. Esto resulta en una evidente, innecesaria y aparatosa excitación del andamiaje operativo de la administración pública.

A nuestra consideración, los principios previamente expuestos comprenden los principios rectores de todo Acto Administrativo. Dicho esto, de manera preliminar en el presente apartado se traen a colación dos principios pilares para esta investigación, el principio de interdicción a la arbitrariedad y el principio de inviolabilidad del domicilio. No obstante, su mención en este apartado no debe considerarse que dichos principios deban conceptualizarse como principios rectores del Acto Administrativa visto de manera general, sin embargo, al ser la visita de inspección la actuación administrativa fundamental a estudiar en este trabajo, el estudio de dichos principios resulta esencial para nuestra investigación. Siendo que en el presente apartado dichos principios únicamente serán mencionados de manera introductoria, toda vez que se tocan con mayor detenimiento en capítulos próximos.

¹³ Ídem, p. 105.

Dicho lo anterior, comenzando con el principio de interdicción a la arbitrariedad es de advertirse la dificultad de establecer un concepto, toda vez, que si bien es un principio acuñado tanto en la doctrina, los tribunales, e incluso en la propia ley, ninguno nos otorga uno, pues pareciera que su definición o entendimiento se da por sentado y únicamente se hace alusión a éste como un parámetro a seguir.

Dicho esto, resulta pertinente tratar de construir un concepto de dicho principio, tomando en cuenta lo aludido por el jurista Fernández, Tomás-Ramón, en su obra *“Arbitrariedad y discrecionalidad”*:

“Discrecionalidad no es arbitrariedad cómo insisten en afirmar de un modo sistemático ya las sentencias de los Tribunales cualquiera que sea el rumbo ulterior de su argumentación, con cita expresa en todo caso del artículo 9.-3 de la Constitución. Son, más bien, como subraya la Sentencia de 21 noviembre de 1985, <<conceptos antagónicos>>, que, en palabras de la sentencia de 13 de julio de 1984, <<nunca es permitido confundir, pues aquello (lo discrecional) se halla o de hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una calidad que lo haga inatacable, mientras que lo segundo (lo arbitrario), o no tiene motivación respetable, sino –pura y simplemente– la conocida sit pro ratione voluntas o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad>>.”¹⁴

De lo expuesto por el catedrático de la Universidad de Complutense, el cual realiza una comparación entre lo arbitrario y lo discrecional, podemos sustraer una definición del principio de interdicción a la arbitrariedad, siendo esta la siguiente:

El principio de interdicción a la arbitrariedad, es aquel axioma que establece aquella prohibición hacia el poder público (o visto como garantía para el gobernado), de que los actos efectuados por las autoridades no pueden ejercerse meramente por su caprichosa voluntad (*sit pro ratione voluntas*), sino que con la finalidad de no caer en comportamientos arbitrarios, sus actos deben encontrarse fundados y motivados, por lo menos, si es que no se encuentra reglada dicha actuación en la ley, en un grado decente de racionalidad y lógica que atienda a la función pública que se está pretendiendo cumplir.

Dicho esto, nos resta definir el principio de inviolabilidad del domicilio, para lo cual nos apoyaremos con lo mencionado por Calderón Roca, en su trabajo *“El Requisito Formal de*

¹⁴ Fernández, Tomás-Ramón. *Arbitrariedad y Discrecionalidad*. España, Civitas, 1992, p. 106.

Necesidad en la Visita Domiciliaria como una Vía para Proteger el Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio”, escrito en el cual define al referido principio de la siguiente manera:

*“Este derecho consiste en que nadie, ya sea autoridad o particular, puede introducirse al domicilio de un particular sin causa legítima, entendiéndose por esto un mandato debidamente fundado y motivado emitido por autoridad competente y que contenga los requisitos formales que la legislación aplicable establezca para ese acto en concreto ... la inviolabilidad del domicilio es un derecho que permite que el particular pueda desarrollar su vida privada sin molestias y ejercer su libertad más íntima en el mismo; haciendo mención claro de las excepciones como lo son la visita domiciliaria y el cateo.”*¹⁵

Por otro lado, nuestros tribunales han definido al principio en cuestión de la siguiente forma:

“INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO. CONCEPTO Y EXCEPCIONES.

*La inviolabilidad del domicilio es el derecho fundamental que permite disfrutar de la vivienda sin interrupciones ilegítimas y permite desarrollar la vida privada sin ser objeto de molestias. En este sentido, es el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima; motivo por el que no sólo es objeto de protección el espacio físico, sino lo que en él se encuentra, lo que supone una protección a la vivienda y a la vida privada. La Constitución señala de manera limitativa las excepciones a este derecho, a saber: órdenes de cateo, visitas domiciliarias y la provisión a favor de militares en tiempo de guerra.”*¹⁶

Así las cosas, en colación a las definiciones expuestas por la doctrina y nuestros tribunales, podemos definir al principio de inviolabilidad de domicilio como aquella obligación del Estado, y garantía del gobernado, a la latente protección de su domicilio en contra de interrupciones o molestias ilegítimas. Siendo que solo podrá verse afectado dicho domicilio, cuando así lo prevea expresamente algún ordenamiento jurídico, señalando dicha interrupción a través de una orden fundada y motivada, emitida por una autoridad competente, la cual cumpla con todos los requisitos formales previstos en la Ley. Principio el cual encuentra como únicas excepciones el cateo, las visitas domiciliarias y la provisión a favor de militares en tiempos de guerra. Excepciones las cuales únicamente se estudiará la referente a las visitas domiciliarias, toda vez que las dos restantes excepciones escapan de la materia de estudio del presente trabajo, los actos administrativos.

¹⁵Calderón Roca, José Raúl. “El Requisito Formal de Necesidad en la Visita Domiciliaria como una Vía para Proteger el Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio”. Disponible en línea: **Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa**, México <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r24_trabajo-4.pdf> (Consulta: Agosto. 10, 2022) P.9.

¹⁶**Inviolabilidad del Domicilio. Concepto y Excepciones.** Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.3o.C.697 C. (SJF: 9a época, T XXVIII, Sept., 2008, p. 1302). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168889>> Registro 168889. (Consulta: Agosto. 23, 2022).

C. FORMALIDADES.

Ya definido a grandes rasgos el concepto del Acto Administrativo y expuestos los principios rectores de éste, nos resta hacer mención a las formalidades básicas (tomando en cuenta que el Acto Administrativo principalmente se rige por el principio de legalidad) con las que la doctrina mexicana ha considerado debe cumplir cualquier Acto Administrativo en general.

Para lo cual resulta necesario como nota previa, mencionar lo dicho por Centeno Cano, respecto a las formalidades:

“En términos generales, una formalidad resulta una condición necesaria o un requisito inherentemente esencial a algo, de tal modo que, estructuralmente, debe gravitar y ha de ser concretada. En el ámbito jurídico se entiende por tal, las condiciones o requisitos que están previstos en una norma y que deben cumplirse sistemáticamente por qué se considera incitas en un determinado instituto de derecho.

Las formalidades no deben confundirse con el simple cumplimiento insustancial de las condiciones o requisitos impuestos legalmente para los procedimientos o con burdos formalismos burocráticos, ya que, con perspectiva jurídica, poseen una trascendencia que está vinculada con todo el espectro principalista.

*Así pues, su esencia está vinculada con los derechos fundamentales e ilustra de manera objetiva la naturaleza operativa del derecho en acción, aplicado durante el trasiego de los procedimientos administrativos.”*¹⁷

Así las cosas, primero debe entenderse la relevancia de las formalidades del procedimiento administrativo, pues éstas van más allá de mera tramitología requisitoria, voluminosa y retardante en la ejecución de la voluntad de la función administrativa, tanto para el ciudadano como para el operador del Estado. Cuando hablamos de formalidades del procedimiento administrativo (u Acto Administrativo como producto final) es precisamente respecto a esas características esenciales que deben cumplirse forzosamente al momento en que se ejecuta un Acto Administrativo.

Esto se dice así, pues se considera que al cumplir con dichas características, las cuales atienden a esos principios mínimos infranqueables vinculados con los derechos fundamentales, la materialización de cualquier Acto Administrativo se llevará a la luz de la legalidad en atención a

¹⁷ Centeno Cano, Ob. Cit., pp. 33-32.

la protección de los derechos de los gobernados, evitando así cualquier primicia de arbitrariedad que pudiese llegar a suscitarse a raíz del ejercicio de la función pública.

Siguiendo la misma línea argumentativa, Centeno Cano, respecto a los elementos del Acto Administrativo, tomando en cuenta el plano de la legalidad advierte lo siguiente:

*“Es comprensible la profundidad regulatoria en los procedimientos administrativos, pues esto corresponde con su naturaleza jurídica y, siendo la norma específica para regular el trasiego en sede administrativa de asuntos que han de parar en la construcción, revisión o ejecución de actos administrativos, es esperable en cada uno se contenga la totalidad operativa de cómo es que han de llevarse a cabo. Por lo tanto, han de quedar incluidos todos los elementos necesarios e idóneos para su trámite, así como las consecuencias de su incumplimiento.”*¹⁸

En atención a esto, el autor en primera instancia advierte la importancia del principio de legalidad cuando del procedimiento administrativo se trata. Ya que, teniendo dicho principio como base fundamental, a todas luces es evidente que debería existir todo un andamiaje jurídico que regule al Acto Administrativo a través de la ley. Entonces, queda claro que las formalidades esenciales del Acto Administrativo deben encontrarse plasmadas de mismo modo en la ley, por lo tanto, resulta prudente observar lo previsto en ésta para llegar a dilucidar las características esenciales e inevitables del Acto Administrativo.

Ahora bien, focalizándonos a las formalidades del Acto Administrativo, Centeno Cano las divide en tres principales grupos: los modos, los tiempos, y las consecuencias.

- Los modos los entiende como aquellas técnicas o prácticas necesarias para llevar a cabo el procedimiento.
- Los tiempos se definen como aquellos plazos determinados por ley para el debido cumplimiento de derechos y obligaciones, atendiendo siempre a una ejecución en un tiempo razonable que sintonice con la complejidad del acto que se está llevando a cabo.
- Las consecuencias son aquellos efectos que nacen a raíz del acto ejecutado, efectos que deben encontrarse previamente establecidos en la ley.¹⁹

¹⁸ Ídem. p. 30.

¹⁹ Loc. Cit.

El autor, realiza una clasificación bastante amplia que puede llegar a resultar efectiva para encuadrar cualquier Acto Administrativo, evitando así alguna exclusión materia de la especificidad que resulte de la univocidad de un Acto Administrativo. Siendo que con estos elementos puede llegar a concluirse que por lo menos se respeta las mínimas garantías del gobernado, pues éste, sabrá la manera en que la autoridad está actuando hacia su persona, la temporalidad de dicho actuar y cuáles son las posibles afectaciones a su esfera jurídica que pueden llegar a resultar a causa de dicho actuar.

No obstante, sin demeritar la labor realizada por el jurista se considera que puede llegar a pormenorizar más elementos de manera más concreta, sin que esto llegue a desvirtuar que los elementos señalados puedan ser observados en cualquier Acto Administrativo.

Dicho lo anterior, Gabino Fraga considera como elementos (formalidades) del Acto Administrativo los siguientes:

“Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo, e) el fin, y f) la forma.”²⁰

Formalidades señaladas por el autor, que para su mayor comprensión se desglosan en la siguiente tabla²¹:

Formalidad	Detalle
Sujeto	Autoridad quien ejecuta el acto, facultada legalmente para realizar éste.
Voluntad	Libre y manifiesta de querer ejecutar el acto.
Objeto	Se encuentre determinado, sea posible y lícito (sea lícito y que la ley expresamente delega la facultad para ejecutar el acto).
Motivo	Antecedente que provoca la ejecución del acto (debe existir una previa situación legal o de hecho comprobada que haya justificado la excitación de la función administrativa para

²⁰ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. 40a ed. México, Porrúa, 1934/2000. p. 267.

²¹ Ídem. pp. 266-274.

	ejecutar el acto).
Fin	Atienda al interés general; no se oponga a la ley; el agente quien realice el acto sea competente para ejecutar el acto; se persigue por los medios que la ley haya señalado al efecto.
Forma (formalismo)	Requisitos de carácter extrínsecos (forma) que la ley señala como necesarios para materializar de manera clara la expresión de la voluntad administrativa, es decir la ejecución del acto.

De los elementos o formalidades del Acto Administrativo señalados por algunos de los principales administrativistas en el derecho mexicano, podemos advertir diversas cuestiones. Primero que las formalidades del Acto Administrativo resultan en aquellos elementos que la autoridad debe contemplar a la hora de ejecutar una actuación, pues estos, tienen como finalidad garantizar una adecuada protección de los derechos del gobernado, al entrar en contacto el operador de la función administrativa sobre la esfera jurídica del ciudadano, toda vez, que no se encuentran en un plano de igualdad sino de supra-subordinación.

En ese sentido, las formalidades del Acto Administrativo en un plano general y abstracto, prácticamente regulan modo, tiempo y lugar sobre el cual la autoridad administrativa está ejecutando su actuar, agregando a esto, el hacer de pleno conocimiento del gobernado las consecuencias jurídicas que deriven de esto.

No obstante, puede llegar a detallarse con mayor detenimiento estos elementos sin que se pierda la generalidad del concepto de Acto Administrativo, siendo que, al contar con mayores elementos a tomar en cuenta en la ejecución de un Acto Administrativo, resulta más garantista para el afectado.

Por lo tanto, se considera imprescindible a la hora de ejecutar un Acto Administrativo, por lo menos se pormenore el sujeto (autoridad quien ejecuta el acto); la voluntad (manifestación expresa); el objeto (que se busca con el acto); el motivo (justificación del acto); el fin (que se pretende proteger o hacer cumplir) y los formalismos señalados por ley en dicho actuar, para considerar que en efecto se está cumpliendo con las formalidades del Acto Administrativo, necesarias para la validez del acto.

Capítulo II

FACULTADES DISCRECIONALES.

En este capítulo, se desentrañará el concepto de la facultad discrecional, para efecto de comprender que debe entenderse por margen amplio de actuación, y en razón de esto, y en correlación al principio de interdicción a la arbitrariedad (como aquel principio que profesa aquel equilibrio entre permitir el ejercicio de cierta discrecionalidad en las actuaciones de las autoridades, pero que a su vez, dicho margen de libertad no se convierta en la permisión de actos arbitrarios) determinar cuáles son las limitantes o parámetros a las que se encuentran sujetas las autoridades al momento de ejercer una facultad no reglada en la Ley. Lo anterior, con la finalidad de ir trazando las limitantes base a las que debe sujetarse la atribución discrecional materia central de esta investigación, el uso del auxilio de la fuerza pública en las visitas domiciliarias.

A. CONCEPTO.

Fernández Ruiz en su obra “*Derecho Administrativo*” nos explica que los actos administrativos se dividen en dos tipos:

“Los actos administrativos en sentido restringido se agrupan, desde el punto de vista de su relación con la ley, en actos reglados y en actos discrecionales.

Se consideran actos reglados aquellos que se producen con apego a ordenamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios.

Se dice que son actos discrecionales los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libertad de actuación previsto en la ley.”²²

De lo expuesto por el autor, se entiende que los actos administrativos pueden ser reglados o discrecionales, y de manera muy sintetizada nos determina sus diferencias, siendo que los reglados son aquellos cuya facultad debe ejercerse con estricto apego a los lineamientos definidos

²² Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo**. 1a ed. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehm>>(Consulta: Julio 29, 2022). p. 144.

en la propia ley, mientras que los discrecionales son aquellos cuya facultad se ejerce con un mayor margen de libertad.

Si bien, el autor define de manera concisa y precisa la diferencia entre ambos conceptos, para efecto del presente trabajo, es pertinente entrar a desenvolver un poco más la naturaleza y concepto de estos actos, con especial acentuación a los discrecionales. Esto es así, pues se considera que el concepto de un acto reglado no requiere de mayor análisis, en el entendido de que al encontrarse sujeto a lo expresamente previsto en la ley, por la naturaleza, resulta difícil que su análisis de legalidad se escape de un simple vistazo respecto a si el acto en concreto está dando cumplimiento a lo previsto en la norma. Aunado a que los actos materia de estudio que específicamente nos concierne son los actos discrecionales, los cuales, debe destacarse que en cuanto a la previsibilidad de su legalidad resulta un tanto más nebulosa de encuadrar.

En ese entendido, para dar inicio a una pesquisa más profunda de los actos discrecionales se considera oportuno hacer alusión al concepto otorgado por Sánchez Gutiérrez:

*“Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o qué contenido debe dar a su actuación, es decir que igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones **principalmente de carácter subjetivo**, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia de interés u orden público.”*²³

(Énfasis añadido).

Dicha definición resulta de gran valor, pues nos ayuda entender de mejor manera al acto discrecional, pues este, muchas veces se da por sentado y se define únicamente, como líneas arriba ya se mencionó, como aquel acto cuyo límite de actuación no se prevé en la Ley, por lo que existe un margen más amplio o libre de actuación, pero, queda remanente la incógnita de qué debemos entender por un margen amplio de actuación.

²³ Sánchez Gutiérrez, José Humberto. **El Acto Discrecional: los Principios que lo Rigen y su Jerarquía**. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012. Disponible en línea: UNAM, Repositorio Universitario: Jurídicas <<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/27680>>(Consulta: Julio 29, 2022). p. 351.

En ese entendido, el concepto de Sánchez Gutiérrez nos permite analizar dicha cuestión, ya que el jurista desentraña la cuestión de margen amplio o libre de actuación. Entendiendo ésta como un poder de deliberación en cuanto: al ejercicio o abstención de llevar a cabo la facultad conferida; y en caso de ejercerla, de determinar la forma, tiempo y modo de efectuar; siendo que, dicho poder deliberativo, se permite ejercerlo con base a las apreciaciones relativas al caso en concreto.

Ahora bien, el jurista ya mencionado al establecer su concepto de acto discrecional refiere que éste se desenvuelve por consideraciones “*principalmente de carácter subjetivo*” calificación que nos resulta arriesgada de afirmar, pues consentir esto, sería reconocer que las facultades discrecionales otorgan un margen de libertad de ejercicio tan amplio que resulta permisivo de actuaciones caprichosas y libertinas por parte de la autoridad, criterio con el que se discrepa. Esto es así, pues se estima que las facultades discrecionales, si bien no encuentran sus límites en la propia ley, se encuentran sujetas a ciertos axiomas y ejes del derecho que no pueden desatender. Para mayor entendimiento de lo anterior, es que se hace cita de la siguiente tesis:

“FACULTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES. SUS DISTINTOS MATICES

*La división de facultades regladas y discrecionales no es categórica o pura, sino que hay facultades discrecionales fuertes que confieren una gran libertad para tomar decisiones o crear disposiciones, frente a otras débiles, donde esa libertad está delimitada por determinados principios o estándares, conceptos jurídicos indeterminados o supuestos predeterminados. Por su parte, las facultades regladas pueden serlo en distintos niveles, donde la norma indica con detalle y concreción lo que debe hacerse o no hacerse y, en otros casos, el uso de algún concepto jurídico indeterminado o vaguedad en las disposiciones permite y obliga a la autoridad a tomar la mejor decisión. En todos los casos, debe existir una motivación, la cual tiene que estar ligada a la consecución de un interés público, realizada en forma objetiva, técnica y razonada, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad; de ahí que las facultades discrecionales deben estar enmarcadas y constreñidas a satisfacer ciertos fines y conforme a referentes elementales.”*²⁴

(Énfasis añadido).

Así las cosas, de la tesis en cita se desprende que la característica de discrecional o reglada de una facultad de autoridad no es absoluta, sino que existen ciertos matices. Esto es así, pues el hecho de que una facultad esté considerada como discrecional no es sinónimo de un completo margen de libertad de actuación en todos los casos, si no que, pueden darse situaciones

²⁴ **Facultades Regladas y Discrecionales. sus Distintos Matices.** Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunal Colegiado Especializado en Competencia Económica. Clave I.Io.A.E.30 A (10a.) (SJF: 10a época, T III, Marzo., 2015, p. 2365). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008770>> Registro 2008770. (Consulta: Agosto. 25, 2022).

en que dicha facultad se encuentre delimitada a un margen de principios, conceptos jurídicos indeterminados o supuestos predeterminados que reducen su campo de libertad de actuación. Lo mismo sucede con las facultades regladas, pues de éstas tampoco en todos los supuestos se encuentra delimitada de manera estricta y minuciosa el campo de actuación, dejando así cierta potestad en su decisión de actuación a la propia autoridad.

Este criterio resulta importante pues nos ayuda a desprendernos de una equivocada percepción de considerar a los actos discrecionales como actos arbitrarios, simplemente por contar con un margen amplio de libertad, ya que lo anterior resulta erróneo por dos motivos. Primero, porque no existe una línea divisoria clara entre facultades regladas y discrecionales, pues tanto una facultad reglada puede contar con cierto grado de libertad de actuación como una facultad discrecional puede resentir en cierto grado de una delimitación en su campo de actuar; y el segundo motivo porque sin importar el tipo de facultad, ya sea discrecional o reglada, ambas deben sujetarse a una fundamentación y motivación ligada a que su ejercicio sea en beneficio del interés público y se efectúe de manera objetiva, técnica y razonada, evitando así cualquier cabida de alguna arbitrariedad por parte de la autoridad.

Ahora bien, esto último es lo que entendemos como el principio de interdicción a la arbitrariedad que debe regir todo acto de autoridad, con especial acentuación en los actos discrecionales. Principio el cual nos ayuda a separar como concepto unívoco el de un acto arbitrario y el de un acto discrecional, pues contar con un margen amplio de actuación (que tiene como única finalidad facilitar el ejercicio de atribuciones a las autoridades) no es sinónimo de un ejercicio injustificado de poder que atente contra el interés social y el orden público, como lo es un acto arbitrario, el cual puede llegar a suscitarse incluso en el ejercicio de facultades regladas. Esta cuestión, se tratará con mayor detalle en el siguiente apartado.

B. INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.

1. Aspectos Generales.

Como se comentó de manera preliminar en el apartado anterior, el principio de interdicción a la arbitrariedad es aquel principio garante que nos proporciona protección ante los actos caprichosamente ejercidos por la autoridad, pues éste define que deben existir ciertos márgenes a los actos discrecionales, esto, sin aprisionar tal grado el margen de libertad que se otorga a dichas facultades que puede convertir en nugatorio el ejercicio de la administración pública. Es decir, dicho principio genera un balance entre la necesidad de otorgar una libertad de acción a la autoridad para el adecuado ejercicio de sus funciones y una garantía de que ese ejercicio con amplio margen de libertad siempre será efectuado conforme a pleno derecho para el gobernado.

Pues es así como Sánchez Gutiérrez remarca en la necesidad de otorgar facultades discrecionales, ya que, resulta materialmente imposible que en la norma puedan preverse todas y cada una de la circunstancias de acción a la que la administración pública deba enfrentarse, siendo que ante la falta del investimento de cierta discrecionalidad en el ejercicio de sus facultades, se entorpece su función de velar por el orden público e interés general, que al final de cuentas es la primordial función de la administración pública. No obstante, de la importancia en la delegación de facultades discrecionales a la administración pública hecha valer por el catedrático, también resalta que esto no implica un desmedido margen de libertad de acción, sino que, la autoridad para no caer en acto arbitrario, debe ejercer su facultad conforme a un proceso de razonabilidad, investigando, comprobando, verificando, apreciando y juzgando los motivos causantes de su decisión.²⁵

Entonces, he aquí la importancia del principio de interdicción a la arbitrariedad como punto de equilibrio entre la necesidad de facilitar el ejercicio de la administración pública y la seguridad jurídica de los gobernados de no estar expuestos a actos arbitrarios. Tan es así, que también nuestros tribunales han reconocido la importancia de dicho principio.

²⁵ Sánchez Gutiérrez, Ob. Cit. p. 354

“FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO.

*El otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades **no está prohibido**, y ocasionalmente su uso **puede ser conveniente o necesario para lograr el fin que la ley les señala**; sin embargo, su ejercicio debe limitarse de manera que impida la actuación arbitraria de la autoridad, limitación que **puede provenir de la propia disposición normativa**, la cual puede establecer determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución razonablemente, o de la obligación **de fundamentar y motivar** todo acto de autoridad.”²⁶*

(Énfasis añadido).

Pues del criterio en cita, se desprende el reconocimiento de la necesidad de delegar facultades discrecionales para efecto de que la autoridad esté en posibilidad de cumplir su cometido previsto en la ley, pero a su vez, también se consagra el principio de interdicción a la arbitrariedad, como habilitante de una operatividad discrecional para las autoridades, pero a su vez, llama a limitar los actos discrecionales ya sea de manera dispositiva o bien a través de la propia obligación impuesta a las autoridades de fundar y motivar todo y cada uno de sus actos, lo anterior, con la finalidad de que dicho acto discrecional no caiga en la arbitrariedad, es decir, dicho principio profesa por la comunión entre el ejercicio de facultades discrecionales y el irrestricto respeto a los gobernados de que los actos de autoridad no resulten arbitrarios, lo anterior, a través de la determinación de limitantes a dichas facultades.

Entonces, es inconcuso que en nuestro sistema jurídico se reconoce y justifica la delegación de facultades discrecionales, pero a su vez, también se reconoce la necesidad de limitar estas para no caer en arbitrariedades, en consecución al principio de interdicción de la arbitrariedad, como principio de equilibrio entre ambos extremos. Esto es así, pues incluso el Estado ha otorgado a los gobernados mecanismos de defensa para controvertir aquellos actos que consideren arbitrarios y que por consecuencia puedan llegar o afecten su esfera jurídica. Para mayor entendimiento de lo anterior, es que se hace alusión a los siguientes criterios jurisprudenciales:

“FACULTADES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN. LOS ADMINISTRADOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU EJERCICIO CUANDO AFECTEN SUS DERECHOS.

²⁶ **Facultades Discrecionales de las Autoridades. Limitación a su Ejercicio.** Tesis Aislada. Amparo Directo en revisión. Primera Sala. Clave 1a. CLXXXVII/2011 (9a.) (SJF: 9a época, T II, Oct., 2011, p. 1088). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160855>> Registro 160855. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

El Estado Mexicano, al ser un Estado de derecho constitucional democrático, condiciona toda actuación de la autoridad pública al imperio de la ley y, por ende, al control jurídico del ejercicio del poder; porque sólo a través de éste se constata si aquélla se ajusta al orden jurídico y corresponde con los fines del Estado. La facultad discrecional, desde esa óptica, no supone la libertad de la administración para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta. Por tanto, en el Acto Administrativo debe integrarse lo que es discrecional de lo que es regla de derecho que le rodea, para encausarlo, dirigirlo y, sobre todo, limitarlo. Tal situación pone de manifiesto la vinculación de la administración al ordenamiento jurídico. Así, la discrecionalidad debe partir del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el cual postula una distinción neta entre arbitrariedad y discrecionalidad, entre lo que es fruto de la mera voluntad o el puro capricho de los administradores y lo que, por el contrario, cuenta con el respaldo -mayor o menor, mejor o peor, es otra cuestión- de una fundamentación que lo sostiene. Esto es, discrecionalidad no es arbitrariedad, nunca es permitido confundir; pues aquello (lo discrecional) se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, y no meramente de una calidad que lo haga inatacable, mientras que lo segundo (lo arbitrario), o no tiene motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida sit pro ratione voluntas o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad. De esta forma, como la facultad discrecional está limitada por el respeto irrestricto a los derechos humanos, su ejercicio es un acto de poder que debe estar fundado y motivado. Por tanto, los administrados poseen interés jurídico para controvertirlo cuando afecte sus derechos." ²⁷

(Énfasis añadido).

"FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES.

La discrecionalidad es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad. Sin embargo, no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos que, a final de cuentas, se traducen en arbitrariedad, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico, en particular cuando la decisión requiere el entendimiento de conceptos que impliquen un conocimiento especializado; lo anterior, máxime que cuando haya deberes, ya sea expresos o categóricos, implícitos o indirectos, si se encuentran en juego derechos fundamentales, la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a rendición de cuentas, esto es, al control judicial, incluso en temas especializados, debiendo allegarse los tribunales de la asesoría y saberes necesarios para decidir y asegurar la mejor protección posible." ²⁸

(Énfasis añadido).

De las tesis en cita, se infiere que el otorgamiento de facultades discrecionales a la administración no significa desligarlos de su obligación de fundar y motivar sus actos en atención

²⁷ **Facultades Discrecionales de la Administración. Los Administrados Tienen Interés Jurídico para Impugnar su Ejercicio Cuando Afecten sus Derechos.** Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Clave IV.3o.A.26 A (10a.) (S/JF: 10a época, T II, Dic., 2012, p. 1331). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002304>> Registro 2002304. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

²⁸ **Facultades Discrecionales de los Órganos Administrativos. Sus Características, Límites y Control Judicial cuando se Encuentren en Juego Derechos Fundamentales.** Tesis Aislada. Amparo directo. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.4o.A.196 A (10a.) (S/JF: 10a época, T III, Nov., 2020, p. 1985). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022360>> Registro 2022360. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

al principio de legalidad, pues partiendo del principio de interdicción a la arbitrariedad que nos ayuda a distinguir que discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, cuando se ejercen facultades discrecionales, la autoridad está sujeta al respeto irrestricto de los derechos humanos y por lo tanto deben fundar y motivar su actuar, pues de lo contrario, el ciudadano se encuentra investido de interés jurídico para combatir el acto de autoridad que a su consideración afecta su esfera jurídica.

En resumen, podemos entender al principio de interdicción a la arbitrariedad en dos fases: Primero como aquella condicionante a la que se encuentra sujeta el ejercicio de las facultades discrecionales, no en el sentido de reducir su margen de libertad de actuación, toda vez que el mismo principio reconoce la habilitación de dicho margen de libertad, sino a que aún y existiendo ese amplio margen de libertad de actuación dichas facultades deben ser ejercidas con estricto apego a los derechos de los gobernados, siempre fundando y motivando su actuar a través de los principios, axiomas o parámetros legales, determinados o aplicables para cada facultad discrecional conferida; y segundo como una garantía hacia los gobernados de poder ejercer una acción judicial para controvertir el ejercicio de la autoridad, cuando se considere que dicha facultad ha sido efectuado de manera arbitraria, pues debe entenderse que la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a rendición de cuentas, esto es, al control judicial. Ahora bien, respecto a esta segunda fase que subyace del principio referido, resulta pertinente abrir un paréntesis respecto a las visitas de inspección en su carácter de facultad discrecional, previo a entrar a un estudio más minucioso de estas en próximos capítulos.

2. Impugnabilidad de las Visitas de Verificación.

De manera preliminar es de advertirse que si bien el ejercicio de las facultades de verificación no encuadra en el concepto estricto del acto administrativo al no contar con el carácter de definitivo al no ser una resolución “*per se*”, sino más bien una fila de actuaciones de la autoridad administrativa encaminadas a emitir un acto, esto, no es óbice para que en ciertos casos pueda ser considerado como un acto administrativo al generar un cambio en la situación jurídica del gobernado y por consecuencia que pueda ser combatido. En colación a lo anterior, es que nos apoyamos en los siguientes criterios:

“ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

*Las actas de visita domiciliaria o auditoría fiscal encuadran en la categoría de actos de trámite o instrumentales, ya que no ponen fin a la vía administrativa, sino que sólo sirven para ilustrar y aportar todos los datos necesarios para que recaiga una decisión final que, en su caso, se manifestará con el establecimiento de una liquidación o la imposición de una obligación (actos definitivos o resolutorios); de ahí que, **por regla general, dichas actas no sean impugnables** mediante el juicio de garantías conforme al artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo; sin embargo, la inimpugnabilidad de las mencionadas actas es una simple regla de orden y no una regla absoluta, pues no puede afirmarse que los actos de trámite nunca sean impugnables aisladamente, es decir, **habrá que esperar hasta que se produzca la resolución final del procedimiento, oportunidad en la cual podrán plantearse las irregularidades que el visitado aprecie sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado**, así como sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos que la originaron, como la falta de identificación de los visitantes, entre otros; además, el amparo indirecto en contra del resultado final de la visita fiscal domiciliaria sólo sería procedente de conformidad con el precepto indicado, por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, excepto que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia, que se trate de amparo contra leyes o actos que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, supuestos en que el amparo procederá desde luego; de no ser así, el juicio de garantías sería improcedente en términos de la fracción XV del artículo 73 de la ley citada, habida cuenta de que en contra del resultado final de esa visita -resolución definitiva-, el particular afectado, **en acatamiento al principio de definitividad que rige el juicio de garantías, tiene la carga de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal que proceda**, por virtud del cual aquél pueda ser modificado, revocado o nulificado.”*²⁹

(Énfasis añadido).

“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.

Conforme al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la orden de visita domiciliaria expedida en ejercicio de la facultad del Estado para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes debe: a) constar en mandamiento escrito; b) ser emitida por autoridad competente; c) contener el objeto de la diligencia; y, d) satisfacer los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. Ahora bien, en virtud de dicho mandamiento, la autoridad tributaria puede ingresar al domicilio de las personas y exigirles la exhibición de libros, papeles o cualquier mecanismo de almacenamiento de información, indispensables para comprobar, a través de diversos actos concatenados entre sí, que han acatado las disposiciones fiscales, lo que implica la invasión a su privacidad e intimidad. **En esa medida, al ser la orden de visita domiciliaria un acto de autoridad cuyo inicio y desarrollo puede infringir continuamente derechos fundamentales del visitado durante su práctica, ya sea que se verifique exclusivamente en una diligencia o a través de distintos actos vinculados entre sí, debe reconocerse la procedencia del juicio de amparo para constatar su apego a lo previsto en la Constitución General de la República y en las leyes secundarias, con el objeto de que el particular sea restituido, antes de la consumación irreparable de aquellos actos, en el goce pleno de los derechos transgredidos por la autoridad administrativa. Por ende, la orden de visita se puede**

²⁹Actas de Visita Domiciliaria. Son Impugnables, Por Regla General, a Través del Juicio De Amparo Indirecto, Hasta que se Produzca la Resolución Final en el Procedimiento Administrativo. Jurisprudencia. Contradicción de Tesis. Segunda Sala. Clave 2a./J. 24/2003. (SJF: 9a época. T XVII, Abril 2003, p. 147). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184549>> Registro:184549 (Consulta: Agosto. 24, 2022).

impugnar de inmediato a través del juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 114, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, dentro del plazo legal establecido para ese efecto en el propio ordenamiento y hasta que cese la violación al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, lo cual no implica la imposibilidad de plantear posteriormente en el juicio de amparo, promovido contra la liquidación respectiva o la resolución que ponga fin a los medios ordinarios de defensa procedentes en su contra, al tenor de los párrafos tercero y cuarto de la fracción XII del artículo 73 de la Ley referida, los vicios constitucionales o legales que pudiese tener la señalada orden cuando no haya sido motivo de pronunciamiento en diverso juicio de amparo.”³⁰

(Énfasis añadido).

De los criterios en cita, se desprende que las actuaciones realizadas en razón del ejercicio de las facultades de verificación, por regla general, al ser actuaciones o actos de trámite no pueden ser combatidas directamente mediante algún medio judicial al no ser un acto definitivo. Sin embargo, también es cierto que dicha regla general encuentra su excepción cuando dichas actuaciones generan un perjuicio desde el momento de su generación sobre los derechos fundamentales del gobernado, es decir, a partir de ahí se genera un cambio en la situación jurídica del gobernado que puede ser atacada de manera directa.

Así las cosas, de los criterios en cita podemos determinar las maneras y mecanismos de defensa que resultan procedentes al momento de querer impugnar las actuaciones encaminadas a ejercer facultades de verificación:

- 1) De manera indirecta haciendo valer las irregularidades a través de la impugnación de la resolución definitiva y por medio del recurso, juicio o medio de defensa legal que proceda, previo a que pueda ejercerse la vía del amparo (directo).
- 2) De manera directa y vía amparo (indirecto): cuando afecta derechos fundamentales del gobernado desde el momento en que son ejercidas las facultades de verificación.

Entonces, dejando claro que el ejercicio de las facultades de verificación si son impugnables en los términos ya mencionados con antelación, es importante recalcar que el control judicial de mismo modo sirve como mecanismo revisor de las facultades discrecionales, como bien se desprende del siguiente criterio:

³⁰Orden de Visita Domiciliaria. Puede ser Impugnada en Amparo con Motivo de su Dictado o, Posteriormente, en virtud de que sus Efectos no se Consuman Irreparablemente al Prolongarse Durante el Desarrollo de la Diligencia Respectiva al Trascender a la Resolución que Derive del Procedimiento de Fiscalización. Jurisprudencia. Contradicción de Tesis. Pleno. Clave P/J. 2/2012 (10a.). (SJF: 10A época. T VII, abril 2012, p. 61) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000611>> Registro: 2000611. (Consulta: Agosto. 24, 2022).

“FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES.

*La discrecionalidad es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad. Sin embargo, **no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos que, a final de cuentas, se traducen en arbitrariedad**, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico, en particular cuando la decisión requiere el entendimiento de conceptos que impliquen un conocimiento especializado; lo anterior, máxime que cuando haya deberes, ya sea expresos o categóricos, implícitos o indirectos, si se encuentran en juego derechos fundamentales, la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a rendición de cuentas, esto es, al control judicial, incluso en temas especializados, debiendo allegarse los tribunales de la asesoría y saberes necesarios para decidir y asegurar la mejor protección posible.”³¹*

(Énfasis añadido).

Ahora bien, esta función que tiene el control judicial como mecanismo de revisión respecto al ejercicio de facultades discrecionales se parte en dos semblantes; el primero como mecanismo de defensa en contra de los actos arbitrarios que puedan surgir del ejercicio de una facultad discrecional, y el segundo, como mecanismo que establece límites a las facultades discrecionales.

En ese sentido, esta segunda virtud con la que cuenta el control judicial que tiene respecto a las facultades discrecionales es la que nos interesa para el presente escrito. Esto es así, pues tomando en cuenta que los límites al ejercicio de una facultad discrecional o bien su debido ejercicio, gira mucho en torno a la lógica y la razonabilidad, aspectos los cuales necesariamente se observan en la práctica; siendo que el mecanismo judicial, al ser un proceso mediante el cual el aspecto a resolver tiene de trasfondo el ejercicio de una facultad discrecional ya materializada o ejercida; es inconcuso la eficiencia que conlleva el control judicial como mecanismo delimitador de las facultades discrecionales. Dicho aspecto, entrará a colación en próximos capítulos cuando se entre al estudio de las visitas de inspección, para efecto de que se haga mención de aquellos

³¹ **Facultades Discrecionales de los Órganos Administrativos. Sus Características, Límites y Control Judicial cuando se Encuentren en Juego Derechos Fundamentales.** Tesis Aislada. Amparo directo. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.4o.A.196 A (10a.) (S/JF: 10a época, T III, Nov., 2020, p. 1985). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022360>> Registro 2022360. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

parámetros que han definido los tribunales para el debido ejercicio de las facultades de verificación.

Así las cosas, habiendo cerrado el paréntesis respecto a la impugnabilidad de las visitas de inspección, en el presente capítulo, ya habiendo entendido el concepto del acto discrecional, así como la finalidad del principio de interdicción a la arbitrariedad, nos resta hacer alusión a las limitantes a las facultades discrecionales que sirven como ejes para que la actuación administrativa no se transforme en un actuar arbitrario y corrompa la finalidad para la cual son conferidas las facultades discrecionales, tema que se tratará en el siguiente apartado.

C. LIMITANTES DE LOS ACTOS DISCRECIONALES.

Como ya se ha mencionado repetidas veces, una facultad discrecional no es un ilimitado margen de libertad de actuación, sino que su ejercicio se encuentra sujeto una debida fundamentación que atienda a la razón y la lógica orientada por principios rectores del derecho o bien por parámetros definidos en la propia norma. De esto, se estima necesario preguntarnos si cuando se habla de encontrar las limitantes a las facultades discrecionales estamos frente a un error terminológico. Pues como se ha analizado líneas arriba, más que limitar una facultad discrecional, al final de cuentas lo que se busca es delimitar los ejes o parámetros sobre los cuales debe ejercerse una facultad discrecional, pues de considerar esto, se estaría suponiendo que el propio principio de interdicción a la arbitrariedad operaría como un axioma limitante en el ejercicio de las facultades discrecionales, y no como aquel principio habilitante y a su vez delimitante de estas facultades.

Dicho esto, la finalidad del presente apartado es encontrar dichos ejes y parámetros a los que deben sujetarse las autoridades al momento de ejercer una facultad discrecional. Como ya se ha dicho, existen dos tipos, aquellos previstos de manera expresa en la ley y aquellos que subyacen de la propia esencia del Derecho. Respecto a los primeros no queda más que advertir la nula necesidad de delimitarlos, pues al estar plasmados en la propia norma no es necesario encontrarlos, siendo que dependerá de cada facultad discrecional en concreto la manera en que

estará definido por el propio legislador, de así convenirlo. Por otro lado, los segundos entran de manera subsidiaria en aquellos casos en que no se encuentren delimitadas en la ley las guías de ejercicio de las facultades discrecionales otorgadas, los cuales debe destacarse que son la materia de desarrollo del presente apartado.

En esa tesitura, Sánchez Gutiérrez explica que para no caer en la arbitrariedad, es necesario que el acto discrecional se lleve a cabo a través de un proceso de razonabilidad apoyado por principios orientadores, los cuales deben encontrarse recogidos en la Carta Magna³²:

*“Estos principios, en nuestro sistema legislativo, deben ser recogidos de la ley, es decir que corresponde al legislador establecerlos, porque de no ser así, **estarian afectados de inconstitucionalidad**. En el derecho mexicano **no es dable a la autoridad administrativa invocar a la moral y a la justicia** si consideramos lo que establece el artículo 1o. de la Constitución federal **de cuño netamente positivista**. El artículo en comento dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...” Como podemos apreciar, **es la Constitución la que “otorga” las garantías al gobernado** y como la legalidad es un principio infranqueable, **las determinaciones de la autoridad deben fundarse en principios establecidos por el legislador acorde al texto constitucional.**”³³*

(Énfasis añadido).

Las consideraciones hechas valer por el jurista nos resultan un tanto obsoletas e imprecisas. Si bien se comulga respecto a que los parámetros que deben seguirse en el ejercicio de las facultades, en principio, debían ser los previstos expresamente en nuestra Constitución, no se está de acuerdo con que estos sean los únicos parámetros a seguir, y mucho menos se estima que seguir principios externos a la Constitución resulta en la inconstitucionalidad del acto. Esto es así, pues desde la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, se han integrado en el derecho mexicano diversos criterios que modifican la perspectiva constitucional en México, de los cuales puede destacarse el de la convencionalidad, la interpretación conforme, principio pro persona, entre otros.

Criterios que si se toman en cuenta resulta sencillo refutar lo argüido por el jurista, pues de inicio, las garantías o derechos no se “otorgan” por la Constitución, sino que se reconocen por esta, así mismo estos no se reducen únicamente a los previstos en la Carta Magna sino también a

³² Sánchez Gutiérrez, Ob. Cit., p. 355.

³³ Loc. Cit.

los tratados y convenciones en materia de derechos humanos a los que forma parte el Estado Mexicano, lo cual de mismo modo se extiende a los principios que se ven insertos en estas.

De mismo modo, resulta inexacto afirmar que por no encontrarse dentro de la Constitución, un principio resulta inconstitucional, pues de inicio que no se encuentre inserto en la norma constitucional no es sinónimo de contrariarla, y segundo, existen principios que si bien no se encuentran integrados de manera expresa dentro de la Carta Magna, de un análisis o interpretación conforme, siempre atendiendo al mayor beneficio del gobernado, puede entenderse que se encuentran previstos dentro de la Constitución, o bien, que comulgan con ésta.

Ahora bien, no es necesario entrar a mayor análisis de lo anterior toda vez que es materia del presente trabajo, pero se estima necesario realizar dicha precisión de que si bien de inicio los principios rectores a observar al ejercer una facultad discrecional son los previstos en la Constitución Mexicana, no son los únicos, ya que dicha percepción es limitante al principio pro persona, ya que debe atenderse a todo aquel principio o parámetro que beneficie al gobernado, aún y cuando no se encuentre expresamente previsto en la Constitución.

Dicho esto, únicamente nos queda definir aquellos principios rectores a los que se deben sujetar los actos discrecionales. No obstante, previo a esto es pertinente aludir a la observación hecha por Agustín Gordillo en su Tratado de Derecho Administrativo, específicamente en su obra *“El Derecho Administrativo de la Economía”*, el autor afirma que existe diferencia entre los límites de las facultades discrecionales y los límites de las facultades regladas, ya que los límites de las primeras al ser principios, resultan ser límites elásticos, abstractos e imprecisos, los cuales necesariamente deberán ser analizados por el juez de hecho en el caso concreto a fin de determinar si existió una transgresión; mientras que en las facultades regladas, concluir para el juez si existe una transgresión resulta más fácil, pues solo es necesario confrontar al acto combatido con el precepto legal presuntamente violentado, siendo así sus límites concretos.³⁴

³⁴ Gordillo, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo, Primeros Manuales**. 1a ed. Buenos Aires, FDA, 2014. Disponible en línea: Fundación de Derecho Administrativo <<https://www.gordillo.com/tomo9.php>> (Consulta: Agosto 01, 2022). Pp. 182-183.

Ahora bien, para el previamente citado autor, los principales límites (principios) a los que deben sujetarse las facultades discrecionales son los siguientes³⁵:

1) *Razonabilidad:*

“La decisión “discrecional” del funcionario será ilegítima, a pesar de no transgredir ninguna norma expresa, si es “irrazonable,” lo cual puede ocurrir cuando: 1º) No dé los fundamentos de derecho que la sustentan, ó 2º) no tenga en cuenta los hechos acreditados en el expediente o públicos y notorios; o se funde en hechos o pruebas inexistentes; o 3º) no guarde una proporción adecuada entre los medios que emplea y el fin que la ley desea lograr; o sea, que se trate de una medida desproporcionada, excesiva en relación a lo que se quiere lograr.”

2) *Desviación de poder:*

“La decisión será también ilegítima si el funcionario actúa con “desviación de poder,” sea: a) Por actuar con un fin personal (venganza, favoritismo, etc.); b) con un fin administrativo, pero no el querido por la ley: Si la ley lo autoriza a adoptar determinada medida (por ejemplo, el cobro de multas por ciertas infracciones), teniendo en vista una finalidad específica (en el caso, evitar la comisión de nuevas infracciones), será desviado y con ello ilegítimo, el acto que la adopte con una finalidad distinta. (Por ejemplo, para tratar de recaudar los mayores fondos posibles para determinadas obras comunales.).”

3) *Buena fe:*

“Igual cosa sucederá si el órgano que se desempeña en el ejercicio de una potestad pública usa ésta de mala fe, utilizando artificios o artimañas —por acción u omisión, incluso el silencio— para llevar a engaño o a error a un administrado; tal tipo de conducta es por cierto incompatible con lo que debe ser el ejercicio de la función administrativa, y es también ilegítima aunque la facultad que en el caso se ejerciera fuera discrecional.”

4) *Discrecionalidad técnica:*

“la discrecionalidad que las normas jurídicas otorguen al administrador no significa que éste pueda actuar en contra de las reglas de la técnica, cuando éstas sean claras y uniformes. En este aspecto es preciso distinguir entre reglas estrictamente técnicas —indiscutibles e indiscutidas, por lo general— y aspectos técnicos susceptibles de controversia. En el primer caso, si desde el punto de vista de la técnica lo que la administración ha hecho o pretende hacer es indubitavelmente erróneo, la actividad administrativa será ilegítima; en cambio, si se trata de cuestiones técnicas en las que cabe admitir la duda, y los mismos técnicos no están de acuerdo en cuál es el criterio correcto, entonces la libertad del administrador es más amplia y su conducta no será ilegítima por haber elegido cualquiera de las posibles vías técnicas.”

De la cita al autor, debe advertirse que al momento de definir los límites, estos, los determina de manera negativa, es decir, señala en qué momento los límites a los que alude resultan transgredidos y cómo esto recae en el nacimiento de actos arbitrarios. Lo anterior, para fines de la investigación deberá definirse a contrario sensu a lo expuesto por el autor, pues como se mencionó anteriormente, se estima que resulta más conveniente en lugar de definir limitantes a los actos discrecionales, definir los parámetros rectores a los que deben sujetarse estos actos.

³⁵ Ídem. p.182 - 184.

Siguiendo con el análisis a los ya referidos parámetros, resulta de gran importancia referirnos a los pronunciamientos que han hecho nuestros tribunales respecto a este asunto en particular, dentro de los cuales nos encontramos con los siguientes criterios jurisprudenciales:

“CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.

El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad. Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. De lo anterior, puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos.”³⁶

(Énfasis añadido).

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del Acto Administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una

³⁶ Confianza Legítima. Constituye una Manifestación del Derecho a la Seguridad Jurídica, en su Faceta de Interdicción de la Arbitrariedad. Jurisprudencia. Reiteración de Tesis. Segunda Sala. Clave 2a./J. 103/2018 (10a.). (SJF: 10a época, T I, Oct., 2018, p. 847) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018050>> Registro 2018050. (Consulta: Agosto. 10, 2022).

sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.”³⁷

(Énfasis añadido).

Del primer criterio en cita, se sustrae que las facultades discrecionales deben regirse por el principio de confianza legítima, es decir, en el entendido de que el derecho a la seguridad jurídica consiste en garantizar al gobernado de nunca encontrarse en una situación de incertidumbre jurídica y por consecuencia en estado de indefensión; pero a la vez, ante la imposibilidad práctica de que a través de las leyes pueda sujetarse a la autoridad respecto a cualquier supuesto en que pueda recaer su actuar, por lo menos deben delimitarse los elementos mínimos que creen certeza jurídica al gobernado en cuanto a su situación. En esto último es donde entra el principio de confianza legítima ante el ejercicio de facultades discrecionales, el cual se da cuando se protege la permanencia de aquellos estándares mínimos a los que debe sujetarse la autoridad, ya que esto crea certeza en el ciudadano de que por lo menos este “*status*” en su situación no podrá cambiar volátil ni caprichosamente.

Por otro lado, del segundo criterio en cita, se desprende que como todo acto de autoridad, los actos discrecionales también deben sujetarse al principio que se estima el más importante en el derecho administrativo, el principio de legalidad. Ahora bien, atendiendo de nueva cuenta al derecho de seguridad jurídica del gobernado, se considera que los actos en su propio modo y de manera más difusa, se encuentran sujetos al principio de legalidad, pues de ejercerse actos no expresamente conferidos por la ley, se consideran arbitrarios. Esto es importante, pues debe recordarse que un acto discrecional nace de una facultad expresamente conferida en la ley, la cual se otorga con amplio margen de actuación, pero nunca puede llegar a entenderse como un caprichoso ejercicio de autoridad que no se encuentra fundado y motivado por una atribución conferida en ley.

³⁷ Principio de Legalidad. Características de su Doble Funcionalidad Tratándose del Acto Administrativo y su Relación con el Diverso de Interdicción de la Arbitrariedad y el Control Jurisdiccional. Tesis Aislada. Queja. Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Clave IV.2o.A.51 K (10a.). (SJF: 10a época. T III, Febrero 2014, p. 2239) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005766>> Registro: 2005766. (Consulta: Agosto. 10, 2022).

Por otro lado, resulta importante destacar la doble funcionalidad del principio referido a la que se hace alusión en la tesis citada, respecto a que si bien se busca proteger a los ciudadanos de actos arbitrarios, de inicio, cualquier acto de autoridad se presume legal, por lo que la única manera de atender al principio de interdicción a la arbitrariedad es a través del control judicial. Por lo tanto, si bien se protege al ciudadano de actos arbitrarios, este no puede por su propia cuenta desligarse del acto de autoridad, sino que deberá hacer valer su derecho a través de instancias jurisdiccionales (materiales o formales) y ejercitar la acción correspondiente para efecto de que se decrete la ilegalidad del acto combatido y tenga como consecuencia su revocación.

En resumen, las facultades discrecionales las podemos entender como aquellas atribuciones conferidas a la autoridad expresamente en la ley, la cuales se otorgan con amplio margen de libertad de actuación, con la finalidad de no entorpecer la finalidad de la administración pública, velar por el interés general y el orden público. En ese sentido, para evitar que a causa de las facultades discrecionales se ejecuten actos desmedidos y caprichosos por parte de la autoridad, este tipo de actos deben sujetarse al principio de interdicción de la arbitrariedad, principio el cual determina que ante la ausencia de parámetros bien definidos en la norma, la actuación de la autoridad debe atenerse a la principios rectores del derecho, como lo son:

- **Principio de Legalidad:** Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado por las atribuciones expresamente conferidas por ley.
- **Principio de Confianza Legítima:** Debe existir certeza jurídica para el gobernado respecto a la estabilidad de los mínimos parámetros a los que debe sujetarse la autoridad, y en ese sentido, el actuar de la autoridad no puede modificarse si no es que por causas de interés público.
- **Razón:** El razonamiento de la autoridad debe atender a la lógica y razón, lo cual se materializa cuando funda su actuación en el precepto legal aplicable y lo encuadra adecuadamente en los hechos del caso en concreto, y a su vez, los medios empleados son ejercidos de manera proporcional al fin cometido.

- **No Desviación de Poder:** La autoridad no puede ejercitar sus facultades con fines personales; ni con fines administrativos que no vayan orientados a la finalidad para la cual fue conferida dicha facultad.
- **Buena Fe:** El ejercicio de cualquier facultad será atendiendo a la finalidad de la administración pública, por lo que no podrá ejercitarse ningún acto discrecional que no tenga como consecuencia un beneficio para el interés general o beneficio público.
- **Discrecionalidad Técnica:** El ejercicio de una facultad discrecional siempre deberá estar estrictamente apegado a las reglas técnicas exactas, siendo que únicamente cabrá un ejercicio optativo de la facultad si las reglas técnicas se prestan a diversas maneras de actuar, en la que el funcionario podrá optar por la que considera más adecuada.

Capítulo III

PRINCIPIO DE INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO.

En el capítulo anterior, se determinaron los principios a los que se encuentran sujetos los actos discrecionales de manera general, sin embargo como ya se anticipó, conforme se va aterrizando el concepto de facultad discrecional a una en específico se empiezan a vislumbrar más principios y parámetros en específico a seguir, razón por la cual surge la necesidad del presente capítulo. En este, se analizará el concepto del principio de inviolabilidad del domicilio, y las excepciones en las que este puede verse suprimido, toda vez que al ser la materia de estudio de este trabajo las visitas domiciliarias, dicho principio resulta de gran relevancia al momento de ejercer dicha facultad como parámetro a tomar en cuenta para efecto de llevar a cabo la ejecución de un acto administrativo con estricto apego al respeto de los derechos fundamentales de los visitados como lo es el del domicilio.

A. CONCEPTO.

Así las cosas, Calderón Roca en su investigación *“El Requisito Formal de Necesidad en la Visita Domiciliaria como una Vía para Proteger el Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio”* define al principio o derecho de inviolabilidad del domicilio de la siguiente manera:

“La inviolabilidad del domicilio es uno de los derechos más importantes para resguardar un Estado de derecho; implica esta la imposibilidad en general de la autoridad para introducirse en el domicilio del particular por su mera voluntad y sin contar con un acto emitido por autoridad competente y diversos requisitos formales.

*Entre los actos de molestia que son capaces de transgredir de forma legítima este principio los dos de tanta relevancia que se encuentran mencionados y regulados de forma expresa por el Artículo 16 de nuestra Constitución Política, se constituyen en el cateo y la visita domiciliaria en materia fiscal.”*³⁸

Por otro lado, nuestros tribunales se han pronunciado respecto a la inviolabilidad del domicilio de la siguiente forma:

³⁸ Calderón Roca, Ob. Cit., P. 1.

“INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO. CONCEPTO Y EXCEPCIONES.

*La inviolabilidad del domicilio es el derecho fundamental que permite disfrutar de la vivienda sin interrupciones ilegítimas y permite desarrollar la vida privada sin ser objeto de molestias. En este sentido, es el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima; motivo por el que no sólo es objeto de protección el espacio físico, sino lo que en él se encuentra, lo que supone una protección a la vivienda y a la vida privada. La Constitución señala de manera limitativa las excepciones a este derecho, a saber: órdenes de cateo, visitas domiciliarias y la provisión a favor de militares en tiempo de guerra.”*³⁹

De los conceptos citados, se comulga con el propuesto por los tribunales, pues si bien el jurista en cita comprende la base fundamental del principio, la protección de la vivienda y la vida privada del gobernado, su concepto propuesto contiene ciertas imprecisiones. La primera de éstas, es que lo observa como una obligación únicamente impuesta a las autoridades de no violar el domicilio más que en ciertas excepciones, mientras que lo correcto es que la prohibición se extiende a cualquier persona, siendo más preciso, que solamente la autoridad puede exceptuarse de dicha prohibición en ciertos casos. En segundo término, también su visión es limitada respecto a las excepciones de dicho principio, pero lo cual será tratado en el siguiente apartado.

Entonces, tomando en cuenta el concepto de los tribunales, podemos definir al principio en comento de la siguiente manera: Principio previsto en el artículo 16 constitucional, mediante el cual se busca garantizar al gobernado el disfrute pleno de la vivienda y la vida privada dentro de esta sin sufrir interrupciones o molestas ilegítimas, siendo que, únicamente en los casos excepcionalmente previstos en la Constitución (siendo estos: los cateos, las visitas domiciliarias y la provisión a los militares) dicho principio podrá ser interrumpido, siempre y cuando la excepción ejercida sea a través de mandato emitido por autoridad competente y siguiendo las formalidades previstas en ley.

B. EXCEPCIONES.

Ahora bien, como ya se anticipó en el apartado anterior sólo existen tres excepciones al principio de inviolabilidad del domicilio, y son las tres previstas en el mismo mandato

³⁹ **Inviolabilidad del Domicilio. Concepto y Excepciones.** Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.3o.C.697 C. (SJF: 9a época. T XVIII, Septiembre 2008, p. 1302). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168889>> Registro: 16889. (Consulta: Agosto. 15, 2022).

constitucional que prevé dicho principio: las órdenes de cateo, las visitas domiciliarias y la provisión a los militares.

En ese sentido, retomando las imprecisiones señaladas en el concepto referido por Calderón Roca respecto a la inviolabilidad del domicilio, en cuanto a sus excepciones, deben señalarse dos. La primera es respecto a que el autor olvida mencionar la tercera excepción a dicho principio, relativo a la provisión militar, siendo que esta se encuentra prevista también en el artículo 16 de la Constitución, específicamente en su último párrafo:

“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.”

Como segunda imprecisión que debe advertirse, está la referente a la excepción de las visitas domiciliarias, pues el jurista reduce esta excepción únicamente a las visitas domiciliarias de carácter fiscal, o bien no hace la aclaración que esta excepción se extiende a toda visita domiciliaria efectuada por una autoridad administrativa. Para mayor entendimiento de lo anterior, es que se alude a la siguiente jurisprudencia:

“VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.”⁴⁰

(Énfasis añadido).

Así las cosas, si bien pareciera que de un análisis literal de la norma constitucional que prevé la excepción de las visitas domiciliarias, pareciera que esta únicamente puede ser ejercida

⁴⁰ **Visita Domiciliaria, Orden de. Requisitos que debe Satisfacer.** Jurisprudencia. Reiteración. Segunda Sala. Clave 183. (SJF: 7a época. T III, p. 126). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/391073> > Registro: 391073. (Consulta: Agosto. 04, 2022).

por las autoridades fiscales, no obstante, de un análisis integral del propio artículo como bien lo hace la Segunda Sala, se desprende que dicha excepción se extiende a toda visita domiciliaria de cualquier autoridad administrativa y no solamente las fiscales.

Lo anterior toma relevancia, toda vez que la materia fiscal al solamente ser un subramaje del derecho administrativo (en el entendido de que el derecho administrativo es aquella rama del derecho que regula, en su concepción más general, a la administración pública, en cuanto a su parte orgánica así como la manera en que se desarrolla frente a los gobernados, respecto a los servicios públicos o materias a las cuales se encuentran obligadas a gestionar las autoridades administrativas), el hecho de que se reconozca que la excepción al principio de inviolabilidad del domicilio concerniente a las visitas domiciliarias, no se reduce únicamente a las efectuadas por las autoridades fiscales, sino a todas las autoridades administrativas en general, pareciera apuntarnos a que la inviolabilidad del domicilio y la facultad de verificación de las autoridades administrativas se contraponen. Es decir, que tomando en cuenta que una excepción al principio de inviolabilidad del domicilio, son las visitas domiciliarias por las autoridades administrativas en general, estamos frente a una facultad otorgada a la administración que de así estimarlo conveniente pueden ejercer sin límites o parámetros, transgrediendo así el principio de inviolabilidad del domicilio.

No obstante, si bien es cierto que una de las excepciones al principio de inviolabilidad del domicilio es, en efecto, la ejecución de las visitas domiciliarias por parte de la administración pública, esto no puede entenderse como el que el ejercicio de dicha facultad es ilimitada o que no deba sujetarse a ciertos parámetros. Pues tomando a consideración el principio de inviolabilidad del domicilio, y en apego a otros principios y parámetros que complementan a dicho principio, solamente puede ser justificada la molestia efectuada al gobernado de que su domicilio se vea transgredido, aún y tratándose de visitas efectuadas por autoridades, cuidando que ésta no se torne arbitraria, sino que en todo momento sea justificada y con estricto apego a derecho.

Es decir, para tener por debidamente ejercida la excepción al principio de inviolabilidad del domicilio, no basta con que las autoridades estimen en caprichosamente ejercer una visita domiciliaria hacia el gobernado, sino que, en atención al principio de interdicción a la

arbitrariedad, ésta debe justificar la necesidad de ejercer su facultad de verificación y atenerse a ciertos límites o parámetros que atiendan a la lógica y razón, límites que se pretenden desarrollar en la presente investigación en las próximas páginas.

Ya expuesto el concepto del principio de inviolabilidad del domicilio y señaladas las excepciones a éste, es pertinente advertir que la única excepción a estudiar en el presente escrito será la de las visitas domiciliarias, análisis que se efectuará en el siguiente capítulo, en atención a lo expuesto en párrafos anteriores. Lo anterior es así, pues las otras excepciones escapan del objeto del estudio de esta investigación. No obstante, resultaba necesario señalarlas en el presente capítulo con la finalidad de no caer en imprecisiones y que surgiera una errónea percepción de que se considera como única excepción al principio de inviolabilidad del domicilio, el de las visitas domiciliarias, lo cual, como ha quedado expuesto en el presente capítulo no es la única excepción.

Capítulo IV

VISITAS DE INSPECCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En este capítulo, se hará mención a las formalidades que deben seguirse a la hora de llevar a cabo las visitas de inspección, así mismo se hará un análisis a las atribuciones que se le otorgan a los inspectores para el debido ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales se encuentran el auxilio del uso de la fuerza pública. Ahora bien, previo a entrar al dicho estudio resulta pertinente para un mayor entendimiento de esto, hacer algunas recapitulaciones de lo ya expuesto en el presente trabajo.

Como se hizo ver en el primer capítulo de esta investigación la definitividad es una característica sustancial del Acto Administrativo, siendo que aquellos trámites en el procedimiento administrativo que llevan a la consecución de una resolución en la que afecta de manera individual a un gobernado (Acto Administrativo) no pueden ser considerados como actos administrativos si somos estrictos. En esa tesitura, las visitas de inspección al ser consideradas como actos de trámite que llevan a una resolución, no podría combatirse su ilegalidad de manera directa si nos topamos ante el ejercicio de una en la que no se siguieron las formalidades y principios rectores del Acto Administrativo.

No obstante, limitarnos a esto se estima incorrecto pues las visitas de inspección si deben encontrarse sujetas a los principios y formalidades de los actos administrativo, en el margen de su naturaleza como acto de trámite y no definitivo, así como también puede ser combatido mediante instancias judiciales sin tener que esperar hasta la expedición del acto definitivo, como bien se hizo valer en el segundo capítulo de la presente investigación, para lo cual traemos a colación la tesis previamente citada:

“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. CONTRA LOS ACTOS DE SU NOTIFICACIÓN Y EJECUCIÓN IMPUGNADOS POR VICIOS PROPIOS, POR REGLA GENERAL, EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE.

En diversas ejecutorias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la visita domiciliaria se desarrolla mediante un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, por lo que el amparo indirecto es procedente sólo contra la resolución final que llegue a dictarse, oportunidad en la que el

*governado podrá plantear todas las irregularidades que estime actualizadas durante ese procedimiento, según lo dispone el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo. Sin embargo, también ha sustentado que esa regla no es absoluta, pues existen casos en los que el juicio de garantías puede promoverse, desde luego, como son aquellos en que el quejoso es tercero extraño al procedimiento, cuando impugna la constitucionalidad de normas generales o reclama actos que revistan una ejecución de imposible reparación. Ejemplo de este último caso se presenta a través de la reclamación de **la orden de visita, que por ser un acto susceptible de afectar en forma directa e inmediata derechos sustantivos del gobernado consagrados en el artículo 16 de la Constitución General de la República, como lo es la inviolabilidad del domicilio, reviste una ejecución irreparable que autoriza a ejercitar en su contra la acción de garantías sin tener que esperar a que se dicte la resolución final en el procedimiento de visita.** Sobre esas premisas, es inconcuso que cuando en el juicio de amparo se reclama la orden de visita y los actos relacionados con su notificación y ejecución, de resultar ese mandamiento inconstitucional, también serán violatorios de garantías, por vía de consecuencia, los demás actos del procedimiento relativo; pero en el evento de que la orden de visita resulte constitucional, no será procedente analizar por vicios propios los actos subsecuentes a la emisión de ese mandamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo en relación con el citado artículo 114, fracción II, pues en ese supuesto, de no actualizarse alguna de las excepciones mencionadas, cobra vigencia la regla general de procedencia del juicio de amparo sólo contra la última resolución del procedimiento de visita.”⁴¹*

(Énfasis añadido).

De la tesis en cita, se desprenden dos cosas, la primera es que lo concerniente al ejercicio de una visita de inspección si es susceptible de afectar de manera directa e inmediata derechos sustantivos del gobernado y por lo tanto en estos casos dicho acto si puede ser combatido de manera inmediata ante las instancias judiciales sin necesidad de esperar a la definitividad del acto. La segunda es que las visitas de inspección aun y cuando sean actos de trámite, se encuentran sujetas a los principios y modalidades del acto definitivo (sentido estricto del Acto Administrativo), pues ya sea que se combatan las ilegalidades de dicho acto de manera directa por violentar derechos sustantivos por sí misma, o que se combata hasta la emisión del acto definitivo, es inconcuso que al final de cuentas si se combaten ilegalidades generadas en la visitas de inspección, y por lo tanto, esto nos hace suponer la supeditación a los principios y formalidades del Acto Administrativo para que se estimen legales las visitas de inspección.

Se hace alusión a lo anterior, con la finalidad de dar sentido a esta investigación, pues el eje central de esta es definir al final de cuentas los principios y formalidades que deben seguirse en las visitas de inspección, lo cual no encontraría lógica ni sentido, si se afirma que dichos actos no se encuentran sujetos a estos parámetros y que su vez tampoco son materia de impugnación. Punto respecto a la procedencia de la impugnación de las visitas de inspección que previamente

⁴¹ **Orden de Visita Domiciliaria. Contra los Actos de su Notificación y Ejecución Impugnados por Vicios Propios, por Regla General, el Juicio de Amparo es Improcedente.** Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.15o.A.99 A. (SJF: 94 época. T XXVII, Abril 2008, p. 2394). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169840>> Registro:169840 (Consulta: Agosto. 04, 2022).

ya se había tocado en capítulos pasados, cuando se habló de la impugnación de los actos discrecionales.

Asimismo, en páginas atrás se hizo alusión a lo expuesto por Centeno Cano respecto a la variedad y particularidades que se suscitan en cada uno de los actos administrativos, y por consecuencia lo difícil que resulta en definir un concepto de Acto Administrativo que pueda llegar a abarcar cada una de las especificidades de cada uno de los actos administrativos previstos en la ley, siendo que resulta necesario definirlo de manera más abstracta para no dejar fuera ninguno de los actos al pormenorizar la definición de una manera demasiado exhaustiva.

Esto tiene correlación al presente capítulo, pues las formalidades a las que se hará alusión en el presente capítulo serán las relacionadas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues se estima que en esta norma se encuentra el sentido abstracto del Acto Administrativo dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Esto es así, pues dicha ley sirve como norma base para reglar un concepto general del Acto Administrativo en el fuero federal (aplicación en todo el territorio nacional). Concepto el cual a su vez puede estar reglado de una manera homologada o específica en cada una de las leyes administrativas, en atención a la finalidad que cada una de dichas normas pretende perseguir. Siendo que tratar de enlistar cada una de las formalidades o principios a las que deben sujetarse cada una de las visitas de inspección dependiendo de la rama administrativa que se trate, resultaría en un trabajo de una extensión poco funcional, por lo que, nos atenderemos a lo general.

Por otro lado, en relación a lo referido anteriormente resulta oportuno abrir un paréntesis para hacer mención respecto al Registro Nacional de Visitas Domiciliarias de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal (RENAVID), herramienta implementada desde el año 2020-dos mil veinte por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), la cual tiene la finalidad de compilar la información de todas las inspecciones, verificaciones o visitas domiciliarias que pueden realizar las autoridades públicas del país, así como todos los inspectores, verificadores o visitadores designados, facultados y autorizados para desempeñar labores de inspección, verificación o visita domiciliaria. Herramienta que resulta destacable, toda vez que va orientada a una mejora regulatoria en tema de visitas domiciliarias proteccionista de

los principios de certeza jurídica y confianza legítima. Esto es así, pues se otorga al gobernado una herramienta que le facilita tener pleno conocimiento respecto a tiempo, modo y forma a la que deben atenerse las autoridades administrativas al momento de efectuarse cualquier visita de inspección de cualquier índole en materia administrativa, aunado a que le agrega un valor adicional toda vez que esta herramienta de mismo modo provee al ciudadano los requisitos de cumplimiento regulatorio a los que podrían estar obligados por razón de su oficio u objeto. Es de reconocerse el gran avance que se genera con esta herramienta en el derecho administrativo mexicano, pues llega a solventar la inquietud que líneas arriba se aludió, la dificultosa certeza jurídica que podemos encontrarnos en la práctica ante la vasta pluralidad de dispositivos normativos en materia administrativa.

A. ATRIBUCIONES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LA VISITA.

Ahora bien, previo a entrar a materia de estudio de las formalidades de las visitas de inspección, es necesario preguntarnos y determinar qué se entiende por una visita de verificación, que puede realizarse dentro de esta y cuál es su finalidad.

Así las cosas, el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone la finalidad de las visitas de inspección:

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

(Énfasis añadido).

Del numeral en cita se desprende que las visitas de inspección tienen como finalidad ser una herramienta para las autoridades administrativas con la que puedan verificar el debido cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que son materia de su función administrativa. En ese entendido, para poder llevar a cabo sus funciones de verificación, la ley dota a las autoridades de atribuciones de imperio que permiten la consecución de dicho cometido. Como bien se señala en el numeral ya citado, la facultad de poder realizar visitas en días hábiles y horas hábiles o en horas extraordinarias, o bien lo previsto en los artículos 64 y 69 de la mencionada ley:

“Artículo 64.- Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor”.

(Énfasis añadido).

“Artículo 69.- Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.”

(Énfasis añadido)

De los artículos en cita, no solo se desprende el otorgamiento de atribuciones de verificación hacia la autoridad, sino que se impone la obligación de los gobernados de permitir y facilitar dichas atribuciones. Verificación la cual se extiende no solo en inmuebles, sino sobre cualquier bien, incluso personas.

En esa tesitura, queda preguntarnos cuáles son los alcances de las visitas de inspección, o bien, si por facultad de verificación debemos entender una facultad limitada únicamente a lo que literalmente se entiende por esto. Para responder lo anterior, resulta pertinente arrojarlos a los siguientes artículos de la Ley ya varias veces referida:

“Artículo 81.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas.”

(Énfasis añadido).

“Artículo 82.- Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.”

(Énfasis añadido).

“Artículo 75.- Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.”

(Énfasis añadido).

De lo anterior se desprenden dos cuestiones:

La primera, que la visita no solo se reduce a la verificación por parte de la autoridad de que el visitado está dando cabal cumplimiento a la ley, sino que en caso de existir irregularidades

o un presunto incumplimiento de la norma, en aras de proteger el interés público, pueden dictarse medidas de seguridad. Medidas que serán de carácter preventivo y estarán orientadas a cesar el daño que se esté generando, las cuales serán impuestas de manera temporal entretanto se resuelva el procedimiento iniciado.

La segunda, que para poder llevar a cabo sus atribuciones de verificación, la ley otorga este poder de imperio y coercitivo a la autoridad, para imponer las medidas de seguridad previstas en la ley, y, de ser el caso en la resolución administrativa determinar sanciones por el incumplimiento de la norma. Asimismo, se determina que podrá hacerse uso del auxilio de la fuerza pública de ser necesario en la imposición de sanciones o medidas de seguridad.

En ese sentido, debe advertirse que incluso existen ordenamientos administrativos que extienden el uso del auxilio de la fuerza pública no sólo para la imposición de sanciones y medidas de seguridad, sino también para llevar a cabo las visitas de inspección, como bien es el ejemplo del Reglamento Ambiental y Sustentable del Municipio de Santa Catarina y lo dispuesto en su artículo 155:

*“**Artículo 155.-** La autoridad que expida la orden de visita podrá en todo momento solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo el cumplimiento de sus atribuciones.”*

(Énfasis añadido).

Entonces queda claro el amplio margen en la atribuciones que se otorgan a las autoridades administrativas para efecto de poder verificar el debido cumplimiento de los ordenamientos jurídicos, no obstante, es claro que dichas facultades no pueden ejercerse de manera arbitraria, sino que deben sujetarse a ciertos requisitos, como bien lo establece el antes referido artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

*“**Artículo 69.-** Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.”*

(Énfasis añadido)

Así las cosas, el artículo en cita dispone que para poder llevar a cabo las facultades de verificación, y que por lo tanto sus actos no puedan ser sujetos a ser impugnados por alguna

ilegalidad que afecte su validez, es necesario que las autoridades se atengan a las formalidades previstas en la ley. Lo cual se estudiará en el apartado subsecuente.

B. FORMALIDADES.

Dicho lo anterior, nos resta dirigirnos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precisamente a sus artículos 62 a 69 en los cuales se ubica lo referente a las formalidades que deberán cumplirse al momento de llevar a cabo visitas de inspección.

Así las cosas, el artículo 63 de la referida ley establece que los verificadores para practicar visitas deberán estar provistos de orden escrita, la cual deberá contener los siguientes requisitos:

1. Firma autógrafa de la autoridad competente, es decir, aquella que tiene facultades para ordenar visitas de inspección.
2. Que en ella se precise el lugar o zona a verificar.
3. El objeto de la visita y el alcance que deberá tener.
4. Las disposiciones legales que fundamentan dicha visita, tanto disposiciones de competencia de la autoridad como de razón y justificación para llevar a cabo la visita.

Por otro lado, en el artículo 65 se establecen las formalidades en el apersonamiento del inspector o del inicio de visita de inspección, en la que se deberá cumplir con lo siguiente:

1. El verificador deberá exhibir la credencial vigente que lo faculte para desempeñar las atribuciones de verificador.
2. Asimismo deberá exhibir la orden expresa de verificación y dejará copia de esta al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento, o persona que lo atienda.

Consecutivamente, el artículo 66 determina la obligación de levantar un acta circunstanciada respecto a lo actuado en la visita de inspección, donde se cumpla con lo siguiente:

1. Se efectúe en presencia de dos testigos señalados por el visitado o por el verificador si el visitado se niega a proponer a dichos testigos.
2. Se deberá dejar copia al visitado de dicha acta, aún y cuando se haya negado a firmar, haciéndose constar esto en el acta, para efecto de que no se afecte su validez.

Respecto a la información que deberá contener el acta circunstanciada, el artículo 67 establece la siguiente:

1. Nombre, denominación o razón social del visitado;
2. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
3. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
4. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
5. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
6. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
7. Datos relativos a la actuación;
8. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y
9. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiese llevado a cabo.

De lo anterior, debe señalarse que si bien el hecho de que la autoridad incumpla con alguna de las formalidades previamente referidas, esto, no es sinónimo de que se deba decretar la nulidad del acto, toda vez que la ilegalidad cometida no trasciende como una afectación grave hacia los gobernados, actuaciones que se conocen como ilegalidades no invalidantes, como bien lo dispone la siguiente tesis jurisprudencial en cita:

“ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE “ILEGALIDADES NO INVALIDANTES” QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).

Si la ilegalidad del acto de autoridad no se traduce en un perjuicio que afecte al particular, resulta irrelevante tal vicio, en tanto que se obtuvo el fin deseado, es decir, otorgarle la oportunidad para que ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera. En consecuencia, es evidente que no se dan los supuestos de ilegalidad a que se refiere el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, si no se afectaron las defensas del particular, por lo que al no satisfacerse las condiciones legales para la eficacia de la ilegalidad en comento, resulta indebido declarar la nulidad, cuando la ratio legis es muy clara en el sentido de preservar y conservar actuaciones de la autoridad administrativa que, aunque ilegales, no generan afectación al particular, pues también debe atenderse y perseguir el beneficio de intereses colectivos, conducentes a asegurar efectos tales como una adecuada y eficiente recaudación fiscal, lo que justifica la prevención, clara e incondicional del legislador, en el sentido de salvaguardar la validez y eficacia de ciertas actuaciones; y es así que el artículo 237 del mismo código y vigencia, desarrolla el principio de presunción de legitimidad y conservación de los actos administrativos, que incluye lo que en la teoría del derecho administrativo se conoce como “ilegalidades no invalidantes”, respecto de las cuales no procede declarar su nulidad, sino confirmar la validez del acto administrativo. Luego, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada.”⁴²

(Énfasis añadido).

Esto tiene sentido, si se toma en cuenta que no sería dable dejar sin efectos un acto administrativo por una minúscula omisión o ilegalidad por parte de la autoridad, la cual no afecte en gran medida la esfera jurídica del particular. Esto es así, pues si bien la finalidad de los mecanismos de defensa que existen en nuestros ordenamientos, es, proteger al ciudadano de actuaciones que transgredan su esfera jurídica, deben tomarse en cuenta dos puntos. Primero, que de no existir afectación alguna al gobernado, no hay razón para decretar la nulidad del acto, y; segundo, al ser minúscula dicha ilegalidad, tiene mayor peso el interés público de que las actuaciones de las autoridades no se vean obstaculizadas.

⁴² **Acto Administrativo. su Validez y Eficacia no se Afectan con Motivo de “Ilegalidades no Invalidantes” Que no Trascienden ni Causan Indefensión o Agravio al Particular (Código Fiscal De La Federación Vigente Hasta El 31 De Diciembre De 2005).** Jurisprudencia. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.4o.A. J/49 (SJF: 9a época, T XXVI. Agosto 2007, p. 1138) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/171872>> Registro 171872. ((Consulta: Octubre 05, 2022).

Consentir lo contrario, sería permitir la prostitución de los medios de defensa que el propio Estado ofrece a los ciudadanos, así como sería tolerar el congestionamiento del mecanismo jurisdiccional al ser permisivos del análisis y estudio de reclamos infundados y sin razón de ser. Por lo tanto, al momento de analizar las formalidades a las que se encuentran sujetas las autoridades al momento de llevar a cabo sus facultades de verificación, es válido cuestionarnos, si el hecho de que la autoridad verificadora omita el cumplimiento de alguna de estas en una actuación en específico, ésta, resulta de gran relevancia que pueda llegar a trascender en una afectación en la esfera jurídica del gobernado.

Dicho esto, es de remarcar que de las formalidades expuestas, si bien sujetan a la autoridades a cierto margen de actuación, aún quedan ciertos vacíos respecto al límite al que están sujetas las autoridades en el ejercicio de su facultad de verificación. Lo cual tiene cierta lógica en atención de que se trata de una facultad discrecional y que, de tratar encasillar dicha facultad a márgenes mucho más concretos, puede entorpecer su ejecución.

No obstante, como bien se expuso a través del presente escrito respecto a las facultades discrecionales, a la luz del principio de interdicción a la arbitrariedad se plantea al control jurisdiccional como mecanismo de defensa para revertir actos arbitrarios que nacieron a raíz del ejercicio de facultades discrecionales. De lo cual, debe advertirse que la funcionalidad del control jurisdiccional no se limita únicamente como aquel mecanismo de defensa para combatir actos arbitrarios. Sino que también es de utilidad en tanto que sirve como mecanismo subsanador de aquellas deficiencias que se prevén en la ley respecto a las limitantes de las facultades discrecionales, siendo de nuestro interés la facultad de verificación. Análisis que se llevará a cabo en el siguiente y último apartado.

C. LIMITANTES DESARROLLADAS POR LOS TRIBUNALES.

Como se ha ido desarrollando a través de la presente investigación, se considera que si bien la facultad de verificación delegada a las autoridades administrativas resulta en una

excepción al principio de inviolabilidad del domicilio, esto no debe entenderse que dicha facultad pueda ejercerse irrestrictamente. Toda vez que, en alusión al propio principio de inviolabilidad del domicilio, para que pueda estimarse que se está haciendo valer debidamente la excepción a éste, es decir, que las autoridades puedan efectuar visitas domiciliarias sin que se tornen arbitrarias, dicha facultad debe sujetarse a parámetros y límites que atiendan a la lógica y razón del propio objeto y fin de interés social y orden público para el que fue otorgada dicha facultad.

Así las cosas, en relación a lo antedicho, también se mencionó que al ser una facultad discrecional la ejecución de visitas domiciliarias, es claro que los parámetros o límites a los que deben sujetarse no se encuentran insertos en las normas, sino que muchas veces la práctica ha sido la que poco a poco ha ido delimitando lo que debe entenderse por un debido ejercicio de las facultades de verificación. Esto es así, pues han sido los propios tribunales a través del estudio de aquellas visitas domiciliarias efectuadas por las autoridades que han sido impugnadas por los gobernados, que han ido desarrollando las limitantes a las que se encuentra sujeta esta facultad discrecional, lo anterior, a raíz de los criterios emitidos en razón de aquellos asuntos que tenían como litis en cuestión, la ilegalidad o inconstitucionalidad de una visita domiciliaria.

Dicho esto, la finalidad del presente apartado es desarrollar una recopilación de aquellos criterios emitidos por nuestros tribunales, que a nuestra consideración, resultan de gran relevancia para definir las limitantes a las que se encuentran sujetas las autoridades a la hora de llevar a cabo visitas domiciliarias. Para facilitar el entendimiento del presente apartado, los pronunciamientos por parte de los tribunales a los que se hagan referencia se clasificarán por puntos que se consideran esenciales respecto al ejercicio de las facultades de verificación, los cuales ya han sido tratados de manera preliminar a lo largo de esta investigación.

I. Respecto al principio de inviolabilidad del domicilio:

En el entendido de que el principio base sobre el cual se realiza el presente análisis respecto a las limitantes de las visitas domiciliarias es el de inviolabilidad del domicilio, resulta pertinente que se expongan las consideraciones emitidas por los tribunales respecto a cuándo se

estima que el principio en cuestión resulta transgredido a causa de la ejecución de una facultad de verificación de una forma indebida.

“VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 46, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE DE ENERO DE 2004 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006, VIOLA LA GARANTÍA DE INVIOABILIDAD DEL DOMICILIO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

*Una nueva reflexión sobre el tema de las visitas domiciliarias conduce a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a apartarse del criterio sustentado en la tesis 1a. CXXV/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 380, y a considerar que el artículo 46, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006, viola la garantía de inviolabilidad del domicilio contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque se permite a las autoridades hacendarias emitir nuevas órdenes de visita, inclusive cuando las facultades de comprobación sean para el mismo ejercicio y por las mismas contribuciones o aprovechamientos, sin establecer límite alguno para ello, lo que coloca a los gobernados en un estado de inseguridad jurídica, ya que el legislador no sujeta el ejercicio de esa facultad a la enumeración de los casos que así lo justifiquen, permitiendo que las autoridades fiscales emitan órdenes de visita aun cuando se trate de ejercicios fiscales ya revisados y, en su caso, respecto de los cuales ya exista una resolución que determine la situación fiscal del contribuyente. Lo anterior es así, ya que del análisis de los artículos 38, 43, 44, 45, 46, 46-A, 47 y 50 del citado Código, y tomando en cuenta la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005 -particularmente sus numerales 16, 19 y 20-, se concluye que si bien la facultad de comprobación de la autoridad fiscal es discrecional, su ejercicio es reglado por las leyes que la rigen y una vez ejercida esa atribución está en aptitud de revisar, fiscalizar, verificar, comprobar, corroborar o confirmar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales del gobernado visitado, emitiendo al final de la visita la resolución conducente, sea favorable al particular o liquidatoria de algún crédito fiscal; sin embargo, una vez realizado esto, no puede volver a ejercer tales facultades sobre el mismo contribuyente, por el mismo ejercicio e idénticas contribuciones, pues ello implicaría exponerlo a una constante e injustificada intromisión en su domicilio y someterlo a un nuevo procedimiento fiscalizador por cuestiones ya revisadas y determinadas por la propia autoridad hacendaria, lo cual se traduciría en una actuación arbitraria.”*⁴³

(Énfasis añadido).

“VISITA DOMICILIARIA. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD TOME FOTOGRAFÍAS DEL INTERIOR DEL INMUEBLE RESPECTIVO SIN FUNDAR Y MOTIVAR ESA ACTUACIÓN EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE LA REVISIÓN, NI PRECISAR EL MANEJO Y LA CONFIDENCIALIDAD DE ESOS DATOS, REPRESENTA UN MENOSCABO Y UN DETERIORO EN LOS DERECHOS DE INVIOABILIDAD E INTIMIDAD DEL DOMICILIO Y DE PROTECCIÓN DE LOS DATOS DE LAS PERSONAS.

Conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la tutela de la inviolabilidad e intimidad del domicilio exige que las facultades de comprobación de las autoridades fiscales en el desarrollo de una visita domiciliaria, se ciñan a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica, debida fundamentación y motivación, por lo que no es dable algún tipo de ambigüedad o margen de discrecionalidad; de ahí que únicamente en casos excepcionales y en aras de proteger el interés general, se autoriza a la autoridad administrativa introducirse en el domicilio del particular,

⁴³ Visitas Domiciliarias. El Artículo 46, Último Párrafo, del Código Fiscal de la Federación Vigente de Enero de 2004 Hasta el 31 de Diciembre de 2006, Viola la Garantía de Inviolabilidad del Domicilio Contenida en el Artículo 16 de la Constitución Federal. Jurisprudencia. Reiteración. Primera Sala. Clave 1a./J. 11/2008. (SJF: 9a época. T XXVII, Febrero 2008, p. 467). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170145>> Registro: 170145. (Consulta: Agosto 14, 2022).

invadiendo su privacidad, como sucede con las visitas que se realizan en el domicilio del contribuyente. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de velar por la protección de los derechos de inviolabilidad e intimidad del domicilio y de protección de los datos de las personas, frente a los actos de autoridad, lo que de suyo engloba la obligación de fundar y motivar el objeto por el cual se autoriza una injerencia en el domicilio de las personas, qué datos pueden ser recopilados en una visita de inspección, incluidos aquellos recabados por medios electrónicos, por lo que tratándose de archivos que contienen datos personales incorrectos u obtenidos en contravención de las disposiciones legales, debe reconocerse el derecho de toda persona a pedir su rectificación o eliminación, máxime que el estándar en la limitación de esas prerrogativas, por ser de carácter excepcional, así como del más estricto rigor, lleva implícita la carga de la autoridad de probar, además de la existencia de fundamentos y motivos en los cuales sea susceptible justificar su actuación, también que las medidas asumidas en el acto de molestia sean objetivas y razonables. Por tanto, como la salvaguarda de esos derechos fundamentales también comprende aquellos documentos, espacios e información que les son inherentes y que, por ende, deben permanecer ajenos al conocimiento, vista e injerencia de terceros, entonces, el hecho de que la autoridad tome fotografías del interior del inmueble visitado sin fundar y motivar esa actuación en relación con el objeto de la revisión, ni precisar el manejo y la confidencialidad de esos datos, representa un menoscabo y un deterioro en dichos derechos del particular, de naturaleza continuada.”⁴⁴

(Énfasis añadido).

“INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO. RECINTOS QUE NO SE CONFIGURAN COMO DOMICILIO DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.

Aquellos locales o recintos en los que está ausente la idea de privacidad, entendida como el ámbito reservado de la vida de las personas, excluido del conocimiento de terceros, no tienen la condición de domicilio. Así ocurre con los almacenes, fábricas, talleres, oficinas, tiendas, locales o establecimientos comerciales o de esparcimiento. En esta lógica, tampoco tienen la consideración de domicilio todos aquellos locales que están abiertos al servicio del público, como los restaurantes, bares o discotecas en cualquiera de sus posibles manifestaciones o variantes. Sin embargo, a pesar de que en estos supuestos no existe un domicilio desde el punto de vista constitucional, esto no excluye la necesidad de respetar las exigencias mínimas derivadas del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son la fundamentación, motivación y proporcionalidad del acto de la autoridad que habilita a realizar una entrada o registro en tales lugares. Asimismo, también se puede dar el caso de que los diversos ordenamientos legales amplíen el ámbito de protección y exijan requisitos similares a los del domicilio, para la entrada y registro de un lugar cerrado que no cumpla con las características del concepto constitucional de domicilio.”⁴⁵

(Énfasis añadido).

A la luz del principio de inviolabilidad del domicilio, los tribunales se han pronunciado respecto ciertas prácticas que atentan contra este, como lo es que se ejerzan facultades de verificación respecto al mismo contribuyente, el mismo ejercicio y las mismas contribuciones, esto en materia fiscal (siendo que por analogía dichos criterios pueden utilizarse en el estudio de la legalidad de otras visitas domiciliarias en materia de otra rama administrativa, pues como bien

⁴⁴ **Visita Domiciliaria. El Hecho de que la Autoridad Tome Fotografías del Interior del Inmueble Respectivo Sin Fundar y Motivar esa Actuación en Relación con el Objeto de la Revisión, Ni Precisar el Manejo y la Confidencialidad de esos Datos, Representa un Menoscabo y un Deterioro en los Derechos de Inviolabilidad e Intimidad del Domicilio y de Protección de los Datos de las Personas.** Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito. Clave XVI.2o.A.4 A (10a.). (SJF: 10a época. T IV, Agosto 2016, p. 2832). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012226>> Registro: 2012226. (Consulta: Agosto 09, 2022).

⁴⁵ **Inviolabilidad del Domicilio. Recintos Que no se Configuran como Domicilio desde el Punto de Vista Constitucional.** Tesis Aislada. Amparo Directo en Revisión. Primera Sala. Clave 1a. CV/2012. (SJF: 10a época. Mayo 2012, p. 1102). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000821>> Registro: 2000821. (Consulta: Junio 18, 2022).

se ha dicho, el estudio de la excepción al principio de inviolabilidad rebasa a la materia fiscal toda vez que es aplicable a toda materia administrativa), pues ello implicaría una exposición constante e injustificada intromisión en su domicilio, situación que puede extenderse a cualquiera materia administrativa, en el entendido de que no puede someterse de nueva cuenta a un procedimiento administrativo por cuestiones ya revisadas y determinadas en una resolución, pues la facultad de verificación se tornaría arbitraria.

Asimismo, al ejercer facultades de comprobación se sujeta a la autoridad fundar y motivar el objeto de la visita, lo cual implica la documentación o información que se busca recopilar así como los medios para su obtención, siendo que de recabarse información incorrectos u obtenidos en contravención a las disposiciones legales, el gobernador está en su derecho de solicitar su eliminación, lo anterior, toda vez que la inviolabilidad del domicilio también comprende la inviolabilidad de la privacidad lo cual comprende la documentación privada. En ese entendido, tomando en cuenta que el principio de inviolabilidad del domicilio también comprende documentación privada, espacios e información inherentes al propio domicilio, toda acción por parte de la autoridad que infiera en la perpetuación de dichos elementos, sin que la autoridad funde y motive dicha actuación con el objeto de la revisión ni precise de qué manera serán manejados dichos datos confidenciales, resulta inconstitucional.

Por último, también se ha determinado el concepto de domicilio, o mejor dicho, se ha exceptuado ciertos lugares que no revisten el carácter de domicilio por encontrarse ausente entre estos la idea de privacidad, como lo serían oficinas, talleres, establecimiento comerciales, entre otros, precisamente todo aquel en que no se encuentra un ámbito reservado personal. No obstante, también se refiere que aún y cuando dichos lugares no revisten el carácter de domicilio, esto no da cabida a la autoridad de respetar los requisitos mínimos para las visitas de verificación previstos en el artículo 16 constitucional.

II. Respecto a la orden de visita:

Asimismo, como bien se ha dicho, otro de los elementos esenciales que siempre deben preverse al momento de que se está llevando a cabo una visita domiciliaria, es que la autoridad

cuenta con orden escrita mediante la cual acredita que se encuentra dentro de sus facultades, llevar a cabo la visita domiciliaria que está pretendiendo efectuar. Respecto a esto, no basta con que la referida autoridad allegue a la visita la respectiva orden, sino que dicha orden debe cumplir con ciertos requisitos, los cuales han sido desarrollados por la Segunda Sala:

“VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.”⁴⁶

(Énfasis añadido).

Del criterio previamente citado, se desprende que en lo que respecta a la orden de visita (como medio legitimador para el ejercicio de las facultades de verificación) es indispensable que esta cumpla con los siguientes requisitos:

- 1) Conste por escrito.
- 2) La ordene y emita una autoridad competente.
- 3) Expresar con quien se atenderá la visita y el lugar en que se realizará ésta.
- 4) El objeto de la visita.
- 5) Cumplir con los requisitos que las leyes administrativas en específico determinen para cada caso en concreto.

III. Respecto al tiempo y forma de las visitas de inspección:

⁴⁶ **Visita Domiciliaria, Orden de. Requisitos que debe Satisfacer.** Jurisprudencia. Reiteración. Segunda Sala. Clave 183. (SJF: 7a época. T III, p. 126). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/391073> > Registro: 391073. (Consulta: Agosto. 04, 2022).

Por otro lado, otro punto relevante a tratar respecto a la ejecución de las visitas domiciliarias, es el tiempo y forma al que deben atenerse las autoridades al momento de llevarlas a cabo, en el entendido de que exista certeza jurídica para el gobernado respecto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar a las que estará sujeta la intromisión en su domicilio. A lo cual los siguientes criterios se pronuncian respecto a esto.

“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. LA EXPRESIÓN "POR EL DÍA" NO ES EXACTA RESPECTO DEL PERIODO QUE DEBE SER REVISADO, POR LO QUE SI AQUÉLLA LA CONTIENE VULNERA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

*Las autoridades fiscales se encuentran autorizadas constitucionalmente para practicar visitas domiciliarias y exigir la exhibición de los documentos necesarios que demuestren el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes, pero para ejercer esa facultad deben sujetarse a diversas formalidades, entre ellas, los requisitos que derivan del artículo 16 constitucional y los que prevé el numeral 38 del Código Fiscal de la Federación, entre los que se encuentra el delimitar el objeto de la visita y el que comprende el periodo sujeto a revisión a cuyo contenido habrá de circunscribirse la actuación de los visitantes, de ahí la importancia de que ese dato se encuentre correctamente precisado, lo que no exime la posibilidad de que en el momento de la práctica de la visita se verifique el cumplimiento actual de la obligación de expedir los comprobantes, o en relación con actividades ya realizadas por el visitado con antelación a la fecha de la práctica de la visita, pero siempre que el periodo que en ella comprenda sea susceptible de ser plenamente identificado. Por esta razón, si la orden se limita a indicar el periodo sujeto a revisión a través de la expresión "por el día", que según se define gramaticalmente en el Diccionario General de la Lengua Española, como "tiempo aproximado", se incurre en ambigüedad e imprecisión, respecto del ámbito temporal que comprende la orden de verificación así emitida; lo que impide que la persona visitada conozca en forma plena las obligaciones a su cargo que serán objeto de fiscalización y que los visitantes se vean constreñidos a efectuar la revisión en los términos especificados por la autoridad ya que, por lo contrario, esa frase da cabida a un actuar discrecional del visitador, lo que vulnera la garantía de seguridad jurídica del contribuyente, pues queda en estado de indefensión al no conocer con certeza el periodo que legalmente se habrá de revisar. De ahí que la orden de visita que identifica el periodo de verificación con la expresión "por el día", no satisface los requisitos constitucionales y legales de referencia ni colma el supuesto contemplado en la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 57/99 dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "VISITA DOMICILIARIA. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES, DEBE PRECISAR EL PERIODO SUJETO A REVISIÓN."*⁴⁷

(Énfasis añadido).

“VISITA DOMICILIARIA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADO PARA ANALIZAR LA MOTIVACIÓN LEGAL DEL ACTO QUE ORDENA LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA SU CONCLUSIÓN.

Conforme al artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 28 de junio de 2006, la autoridad fiscal debe concluir la visita que desarrolla en el domicilio fiscal del contribuyente dentro del

⁴⁷ Orden de Visita Domiciliaria para Verificar el Cumplimiento de Obligaciones Fiscales. La Expresión "Por El Día" No es Exacta Respecto del Periodo que debe ser Revisado, por lo que si Aquélla la Contiene Vulnera la Garantía de Seguridad Jurídica establecida en el Artículo 16 de la Constitución Federal. Tesis Aislada. Amparo Directo. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.9o.A.86 A. (SJF: 9a época. Diciembre 2004, p. 1394.). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/179837>> Registro: 179837. (Consulta: Agosto 18, 2022).

*plazo máximo de 6 meses contados a partir de la notificación del inicio de las facultades de comprobación, el cual podrá ampliarse por 6 meses por una ocasión más, siempre que el oficio mediante el cual se notifique la prórroga correspondiente haya sido expedido por la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la visita. Por otra parte, si bien la ampliación del plazo constituye una facultad discrecional de la autoridad hacendaria, ello no implica que su ejercicio pueda realizarse en forma irrestricta, sino que encuentra su limitante en la garantía de legalidad tutelada por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone el deber de toda autoridad de fundar y motivar la causa legal del procedimiento. En ese sentido, es inconcuso que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está facultado para analizar la motivación legal del acto a través del cual se ordena la ampliación del plazo para la conclusión de la visita domiciliaria.”*⁴⁸

(Énfasis añadido).

De los pronunciamientos previamente referidos se destaca que el período al que deberá estar sujeto a revisión el gobernado debe estar correctamente precisado, pues de incurrir en un término ambiguo e impreciso, se violenta el principio de seguridad jurídica que puede terminar en un actuar arbitrario por parte de la autoridad. A su vez, es pertinente que se respete el plazo máximo de verificación previsto en la ley mediante la cual se ejerce la visita, siendo que si bien es permisible la ampliación del plazo de verificación, ésta, debe ser ordenada por la misma autoridad que en principio ordenó la visita de verificación. Pues de considerar que esto no es necesario, se estaría solapando la permisión a la autoridades de realizar una intromisión perpetua en los recintos de los gobernados, cuando el tiempo ya residido ahí, realmente ya no tiene razón de ser, al ya no siquiera atender a la finalidad para la cual se dio inicio al ejercicio de verificación.

IV. Respecto a las medidas cautelares:

Asimismo, como bien se refirió en la presente investigación, la facultad de verificación va acompañada de otras facultades accesorias orientadas a garantizar el debido cumplimiento de las facultades de verificación, como lo es la imposición de medidas cautelares al momento de llevar a cabo visitas domiciliarias. Ahora bien, como es bien conocido en el Derecho que lo accesorio lleva la suerte de lo principal, así la imposición de medidas cautelares también se encuentra sujeta a ciertas limitantes, las cuales se desarrollan en los siguientes criterios:

“VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA QUE AUTORIZA LA COLOCACIÓN DE SELLOS SIN PRECISAR LIMITACIONES ES INCONSTITUCIONAL.

⁴⁸ **Visita Domiciliaria. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está Facultado para Analizar la Motivación Legal del Acto que Ordena la Ampliación del Plazo para su Conclusión.** Jurisprudencia. Segunda Sala. Clave 2a./J. 254/2009. (SJF: 9a época. T XXXI, Enero 2010, p. 319). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165362>> Registro: 165362 (Consulta: Agosto 18, 2022).

*El artículo 16 de la Constitución faculta a la autoridad administrativa a "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". Por tanto, la facultad fiscalizadora, durante el desarrollo de una visita domiciliaria, tratándose de libros y papeles, en principio debe limitarse a exigir su exhibición, esto es, mostrar a los visitantes dichos documentos para que los inspeccionen, pudiéndose inferir que en determinadas circunstancias podría justificarse, para cumplir con plenitud con ese propósito, que se autorizara a los auditores para que coloquen sellos en los archiveros, escritorios, oficinas, cajas de valor, bodegas y demás bienes del causante relacionados con su giro y a las autoridades fiscales para que faculden a los auditores a proceder en tales términos. Pero dicha facultad debiera encontrarse regulada con toda precisión a fin de que no quedara su ejercicio al pleno arbitrio de los visitantes, lo que podría redundar en una seria afectación al visitado. Conforme a este principio, si en una disposición legal se autoriza a actuar del modo descrito pero sin establecer un marco estricto que se limite a salvaguardar el cumplimiento efectivo de las facultades previstas por el artículo 16 de la Constitución, debe concluirse, que se vulnera este dispositivo. En consecuencia, el artículo 95, fracción III del Código Fiscal del Estado de Baja California es inconstitucional en cuanto faculta a "sellar oficinas, escritorios, cajas de valores, bodegas, almacenes y demás bienes del causante relacionados con su giro, cuando se impida el cumplimiento de la orden de visita domiciliaria o para evitar la sustracción de documentación", sin que se señalen los marcos estrictos en que se justifique esa actuación y eviten la arbitrariedad de los funcionarios en contra de los contribuyentes."*⁴⁹

(Énfasis añadido).

"VISITAS DOMICILIARIAS. LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD Y SANCIÓN NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, SI EL ACTO DE MOLESTIA CONSTA POR ESCRITO, EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO.

*El artículo 16 constitucional, en el párrafo que establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias 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 cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, contempla como garantía individual del gobernado, la inviolabilidad del domicilio y la de seguridad jurídica, que delimitan la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias, pero ello no implica que la autoridad administrativa no pueda practicarlas con el fin de vigilar y asegurarse de que se cumplan las leyes que regulan en general la actividad de los particulares, pues para esto último, basta que cumpla con lo que establece el primer párrafo del artículo 16, o sea, que el acto de molestia conste por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Además, al referirse a reglamentos "sanitarios y de policía", no se está limitando esa facultad a la aplicación de normas emanadas de la autoridad administrativa en uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tengan por contenido aspectos relativos a la salud y al orden social, en un sentido meramente administrativo, sino que debe entenderse que se trata de cualquier norma jurídica que otorgue facultades a las autoridades administrativas para regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, con la finalidad de prevenir que su actividad atente contra el orden público y el interés social. De ahí que aplicar y ejecutar el contenido de la ley en la esfera administrativa, es una función que está encomendada a la autoridad administrativa, pues incluso se trata de un deber que le impone la Constitución."*⁵⁰

⁴⁹ Visitas Domiciliarias. El Artículo 95, Fracción III del Código Fiscal del Estado de Baja California que Autoriza la Colocación de Sellos sin precisar Limitaciones es Inconstitucional. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Pleno. Clave P. LXXXIV/96. (SJF: 9a época. Junio 1996, T III, p. 105). Disponible en línea < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/200100> > Registro: 200100. (Consulta: Agosto 20, 2022).

⁵⁰ Visitas Domiciliarias. La Clausura como Medida de Seguridad y Sanción no Viola el Artículo 16 Constitucional, Si el Acto de Molestia Consta por Escrito, en el que se Funde y Motive la Causa Legal del Procedimiento. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Pleno. Clave P. LXI/97 (SJF: 9a época. Mayo 1997, T V, p. 177). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/198724>> Registro: 198724. (Consulta: Agosto 20, 2022).

(Énfasis añadido).

“ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

Al establecer el citado precepto que la autoridad fiscal podrá aplicar, como medida de apremio, el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente cuando éste, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de sus facultades de comprobación, viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha medida no tiene por objeto garantizar un crédito fiscal y se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer, al menos presuntivamente, que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales; de ahí que al no precisarse los límites materiales para el ejercicio de esa atribución se da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria. No obsta a lo anterior que el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente obedezca a un fin constitucionalmente válido, consistente en vencer su resistencia para que la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación y logre que cumpla eficazmente con su obligación constitucional de contribuir al gasto público, en razón de que tal medida de apremio, en tanto impide que ejerza sus derechos de propiedad sobre los bienes asegurados, no es proporcional con el fin pretendido por el legislador ni es idónea para ello, ya que puede llegar a obstaculizar el desarrollo normal de sus actividades ordinarias y, con ello, generar que incumpla con las obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas, incluyendo las de naturaleza tributaria, a más de que existen otros medios que restringen en menor medida sus derechos fundamentales, como el auxilio de la fuerza pública y la imposición de sanciones pecuniarias.”⁵¹

(Énfasis añadido).

De los criterios en cita, se desprende que la facultad de imposición de medidas cautelares por parte de los verificadores a la hora de llevar a cabo la visita de inspección, debe ser una facultad que debe estar regulada en la propia orden de visita, de manera precisa respecto a cuándo es justificable su imposición y cuando no, esto, con la finalidad de que la imposición de dichas medidas no quede al arbitrio del verificador. Asimismo, razón de lo anterior las medidas cautelares que pueden ser impuestas por el verificador, no solo deben estar previstas en la norma que justifica su acción de verificación, sino que debe estar precisada su delegación para poder imponer medidas cautelares en la propia orden de visita.

En ese entendido, debe tomarse en cuenta que el hecho de que se faculte a la autoridad para la imposición de medidas cautelares, no es sinónimo de que dicha facultad debe ser ejercida necesariamente en la visita de inspección. Esto es así, pues la imposición de una medida cautelar siempre debe ser proporcional al fin perseguido con la visita ordenada, o bien, que de lo

⁵¹ Aseguramiento Precautorio de los Bienes o de la Negociación del Contribuyente. El Artículo 40, Fracción III, del Código Fiscal de la Federación que lo Prevé, Viola el Derecho a la Seguridad Jurídica. Jurisprudencia. Contradicción de Tesis. Pleno. Clave P/J. 3/2013. (SJF: 10a época. T I, Febrero 2013, p. 7). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002711> > Registro: 2002711. (Consulta: Agosto 05, 2022).

percibido en dicha visita sea clara la necesidad de imponer medidas para la prevención de que sigan ejerciéndose actividades que atenten contra el orden público o el interés social.

V. Respecto al uso del auxilio de la fuerza pública:

Por último y siguiendo la misma línea respecto a las medidas cautelares, en cuanto a que existe la delegación de facultades accesorias orientadas a garantizar el debido cumplimiento de las facultades de verificación, también se encuentran otras como lo es el uso del auxilio de la fuerza pública. Siendo que esto resulta ser el punto más fino de la presente investigación, toda vez que resulta pertinente precisar las limitantes a las que se encuentran sujetas las facultades de verificación, con especial acentuación al momento en que las autoridades pretendan ejercer el uso del auxilio de la fuerza pública al llevar a cabo una visita domiciliaria, para lo cual nos apoyamos en los siguientes criterios:

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD.

*La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza. Desde esta última perspectiva, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere que: 1) **Encuentre fundamento en una norma jurídica preestablecida, constitucional o legal, pudiendo estar complementada por normas reglamentarias e inclusive protocolarias, a fin de que con base en lo dispuesto se actúe cuando la normativa respectiva lo autorice, tomando en cuenta que la naturaleza y riesgos que implica esa actividad para los derechos humanos de los civiles tornan necesaria la existencia de directrices en la ley conforme a las cuales los agentes del Estado hagan uso de la fuerza pública, especialmente de la letal;** 2) **La autoridad que haga uso de ella sea la autorizada por la ley para hacerlo;** y, 3) **El fin perseguido con su uso sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible.** Esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguidos. Así, en tanto el fin perseguido por la acción encuadre en el marco de las facultades y deberes del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél.”⁵²*

(Énfasis añadido).

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU NECESIDAD.

La necesidad es un elemento indispensable para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la necesidad, como parte del

⁵² Seguridad Pública. La Razonabilidad en el Uso de la Fuerza por Parte de los Cuerpos Policiacos Exige la Verificación de su Legalidad. Tesis Aislada. Dictamen Constitucional. Pleno. Clave P. LIII/2010 (SJF: 9a época. T XXXIII, Enero 2011, p. 61). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162994> > Registro 162994. (Consulta: Agosto 10, 2022).

*análisis de razonabilidad del uso de la fuerza pública, implica evaluar si la medida es necesaria según sean las circunstancias de facto y para el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que exista vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para cumplir los fines inmediatos y mediatos que se persiguen con la acción. Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), para que una intervención de ésta pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitasas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines perseguidos por el Estado. En consecuencia, la fuerza es necesaria cuando las alternativas que la excluyen fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de fuerza se determina en función de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba. Así, la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone también diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención.”*⁵³

(Énfasis añadido).

“SEGURIDAD PÚBLICA. EL USO DE ARMAS DE FUEGO POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS ES UNA ALTERNATIVA EXTREMA Y EXCEPCIONAL.

*En razón de los principios constitucionales que rigen el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos y del criterio de razonabilidad a que está sujeto su ejercicio, así como de las limitaciones de naturaleza humanitaria, el uso de armas de fuego -dados los riesgos letales que conlleva- resulta una alternativa extrema y excepcional cuya utilización sólo es aceptable cuando los estímulos externos recibidos por el agente no dejan otra opción, ya sea para proteger la propia vida, la de terceros o prevenir o detener mayores daños; y aun así, procurando que no se ejerza de manera letal, como sugiere la Organización de las Naciones Unidas en el punto 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.”*⁵⁴

(Énfasis añadido).

De los criterios en cita, podemos desentrañar varios aspectos respecto al uso de la fuerza pública, pues de inicio requiere de tres requisitos para que resulte legal el uso de esta:

- 1) Se faculte a la autoridad el uso de esta de manera expresa en alguna norma jurídica.
- 2) La autoridad que ejerza la fuerza pública sea quien la ley delegó dicha facultad.
- 3) Al momento que se ejerza ésta, sea con un fin lícito, legítimo y constitucionalmente válido, es decir, tomando en cuenta cada caso en concreto, el ejercicio de dicha facultad debe de tener coherencia con la manera en que dicha

⁵³ Seguridad Pública. La Razonabilidad en el Uso de la Fuerza por parte de los Cuerpos Policiacos Exige la Verificación de su Necesidad. Tesis Aislada. Dictamen Constitucional. Pleno. Clave P. LIV/2010. (SJF: 9a época. T XXXIII, Enero 2011, p. 62). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162993>> Registro 162993. (Consulta: Agosto 10, 2022).

⁵⁴ Seguridad Pública. El Uso de Armas de Fuego por Parte de los Cuerpos Policiacos es una Alternativa Extrema y Excepcional. Tesis Aislada. Dictamen Constitucional. Pleno. Clave P. LIV/2010. (SJF: 9a época. T XXXIII, Enero 2011, p. 59). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162997>> Registro 162997. (Consulta: Agosto 10, 2022).

facultad fue delegada en ley y los deberes del estado para el cual dicha facultad se otorgó.

Asimismo, se advierte que la necesidad es un elemento indispensable para que resulte procedente el uso de la fuerza pública. Pues en atención a la razonabilidad, es necesario evaluar si la medida es necesaria para el caso en específico y atiende a cumplir con fin del Estado previsto (cumplimiento de una norma). En otras palabras, es necesario que se cumpla con lo siguiente:

- 1) Exista una relación lógica entre el fin que se persigue y el medio utilizado para llegar a éste.
- 2) Previo al ejercicio de dicha facultad, se analice y valore si existen medidas alternas a emplear que del mismo modo puedan cumplir con el fin cometido.
- 3) Sea utilizado como último recurso, es decir, existiendo y utilizando medidas menos invasivas, que éstas no resulten útiles, entonces se recurra a la fuerza pública.
- 4) El uso de la fuerza pública no sea en su máximo esplendor, sino que el grado de ejercicio de esta sea acorde a los estímulos externos que reciba la autoridad que la ejerce, pues pueden darse los casos en que no es necesario la aplicación de la fuerza pública en mayor grado como sería el uso de armas letales si la situación no lo amerita.

Así las cosas, es inconcuso que el uso de la fuerza pública en términos de un criterio de razonabilidad, tiene un carácter excepcional, pues debe optarse por su ejercicio cuando no existe otro medio para llevar a cabo el fin cometido, o bien, cuando los estímulos externos recibidos puedan poner en peligro la vida o integridad de terceros, el gobernado o la propia autoridad, así como exista la latente posibilidad de que puedan generarse daños mayores de no ejercerse dicha facultad, siempre procurando que no se ejerza de manera letal sino meramente preventiva.

Por todo lo anterior, de las limitantes desarrolladas por los Tribunales previamente referidas, su debido seguimiento al momento de ejercer las facultades de verificación se

consideran de gran trascendencia, que su omisión acarrearía una transgresión en la esfera jurídica del gobernado de tal magnitud que afectaría sus derechos fundamentales, y por consecuencia, éste se encontraría legitimado para ejercer aquellos medios de defensa cuya finalidad principal sea que sus efectos cesen en el menor tiempo posible.

Pues como bien ya se ha mencionado en la presente investigación, en el entendido de que las actuaciones realizadas en razón del ejercicio de las facultades de verificación, por regla general, son actuaciones o actos de trámite que no pueden ser combatidas directamente mediante algún medio jurisdiccional al no ser un acto definitivo, también es cierto que dicha regla general encuentra su excepción cuando dichas actuaciones suponen un perjuicio sobre los derechos fundamentales del gobernado desde el mismo momento de su ejecución, y por lo tanto, que dichas actuaciones puedan ser atacadas de manera directa.

Así las cosas, como bien se determinó, existen distintas las maneras y mecanismos de defensa que resultan procedentes al momento de querer combatir alguna omisión o ilegalidad percatada en el ejercicio de las facultades de verificación.

- 1) De manera indirecta haciendo valer las irregularidades a través de la impugnación de la resolución definitiva y por medio del recurso, juicio o medio de defensa legal que proceda, previo a que pueda ejercerse la vía del amparo (directo). Impugnación que debe advertirse, iría orientada a revocar la resolución administrativa por ilegalidades detectadas en el procedimiento y no así intentar que las actuaciones que se estén llevando a cabo en las facultades de verificación cesen.
- 2) De manera directa y vía amparo (indirecto): cuando afecta derechos fundamentales del gobernado desde el momento en que son ejercidas las facultades de verificación, cuya finalidad es que dichas actuaciones cesen de manera inmediata.

En esas tesitura, como bien se mencionó que la transgresión a las limitantes en este apartado referidas supondría la afectación de derechos fundamentales, tendría sentido que el

gobernado afectado busque un remedio inmediato que tenga como efectos la cesación de aquella conducta que violenta su esfera jurídica, de ahí la procedencia del amparo indirecto ante cualquier omisión por parte de la autoridad respecto a este tipo de limitantes sea procedente como bien lo han determinado los tribunales en los criterios ya referidos en este trabajo.

Ya expuesto lo anterior podemos inferir que, toda vez las facultades de verificación resultan ser actuaciones discrecionales, resulta obvio que las propias leyes que las prevén, no pueden limitar su ejercicio de manera tan estricta pues atentaría contra su propia naturaleza y entorpecen el debido ejercicio de las visitas, lo cual contravendría la finalidad para la cual se delega dicha facultad a las autoridades. Esto es así, pues es de gran importancia que las autoridades administrativas puedan verificar el debido cumplimiento de la normativa, en aras del bienestar colectivo y el orden público, tan es así, que para el debido ejercicio de verificación no sólo se inviste a la autoridad de facultades para poder realizar visitas, sino que también se le otorgan otras adicionales y complementarias que facilitan dicha finalidad, como lo son la imposición de medidas cautelares, especialmente, el uso del auxilio de la fuerza pública.

No obstante, como bien se refirió nunca debe llegar a confundirse discrecional y arbitrario, por lo que es claro que las facultades de verificación no se encuentran exentas a cumplir con ciertos parámetros, los cuales podrán ser revisadas a través de un control judicial, el cual, a su vez sirve como mecanismo delimitador del ejercicio de las visitas de inspección. Pues como se observa, a través de la resolución de controversias los tribunales poco a poco han ido definiendo limitantes y parámetros sobre las facultades de verificación y las medidas para su debido cumplimiento.

CONCLUSIONES.

Del estudio y análisis de lo anterior, se desprende que el concepto general del Acto Administrativo es aquella acción de carácter unilateral y coercitiva llevada a cabo de manera oficiosa (de manera general) por una autoridad material o formalmente administrativa, en ejecución de las atribuciones de la función administrativa de observar el debido cumplimiento de la ley en aras de proteger el bien común y orden público; la cual, se materializa a través de una resolución individualizada que afecta la esfera jurídica de un gobernado en específico (con sus salvedades); siendo que ésta debe atenerse a los parámetros, formalidades, lineamientos y protocolos específicos que la ley expresamente determina para el objeto y fin que se busca alcanzar con dicha acción; o bien, a falta de su debida reglamentación en la ley, deberá regirse por los principios rectores de la función administrativa la cual siempre deberá atender a la intransgresión de los derechos fundamentales de los gobernados.

A su vez, se advierte que ante la versatilidad y complejidad del Acto Administrativo, éste, con la finalidad de no caer en actuaciones arbitrarias debe regirse por ciertos principios rectores que atiendan a la lógica y razón de una debida actuación administrativa, siendo dichos principios a nuestra consideración los siguientes: respeto por la dignidad humana; principio de legalidad; principio de juridicidad; principio pro persona; principio de seguridad jurídica; principio de derecho a la verdad; principio del debido proceso; principio de efectividad; principio de audiencia; principio probatorio; principio de fundamentación y motivación; principio de buena fe procesal; principio de confianza legítima; principio de publicidad y transparencia; principio de economía, entre otros.

Ahora bien, adicionalmente a los principios rectores del Acto Administrativo también se desglosa el principio de interdicción a la arbitrariedad, así como el principio de inviolabilidad de domicilio. Pues si bien no resultan principios base del Acto Administrativo, al estar focalizada la presente investigación en las facultades de verificación, el estudio de dichos principios resulta importante a la hora de llevar a cabo el análisis de las visitas de inspección.

Por otro lado, en el sentido de que el Acto Administrativo a “*prima facie*” tiene como principal pilar el de legalidad, se advierte que existen ciertas formalidades a las que el acto por disposición de la propia ley se encuentra sujeto sin excepción alguna, siendo aquellas formalidades las siguientes: sujeto (Autoridad facultada), voluntad (libre y manifiesta), objeto (determinado y lícito), motivo (Causa que excitó el ejercicio del acto), fin (en atención al interés público o cumplimiento de una norma, forma (requisitos formales).

Una vez aterrizado esto, se entró al estudio de los actos discrecionales, de lo cual descubrimos que la característica de discrecional o reglada de una facultad de autoridad no es absoluta, sino que existen ciertos matices. Esto es así, pues el hecho de que una facultad esté considerada como discrecional no es sinónimo de un completo margen de libertad de actuación en todos los casos, si no que, pueden darse situaciones en que dicha facultad se encuentre delimitada a un margen de principios, conceptos jurídicos indeterminados o supuestos predeterminados que reducen su campo de libertad de actuación. Lo mismo sucede con las facultades regladas, pues de éstas tampoco en todos los supuestos se encuentra delimitada de manera estricta y minuciosa su campo de actuación, dejando así cierta potestad en su decisión de actuación a la propia autoridad.

Lo anterior es de gran importancia, pues nos ayuda a desprendernos de una equivocada percepción de considerar a los actos discrecionales como actos arbitrarios, simplemente por contar con un margen amplio de libertad, ya que lo anterior resulta erróneo por dos motivos. Primero, porque no existe una línea divisoria clara entre facultades regladas y discrecionales, pues tanto una facultad reglada puede contar con cierto grado de libertad de actuación como una facultad discrecional puede resentir en cierto grado de una delimitación en su campo de actuar; y el segundo motivo porque sin importar el tipo de facultad, ya sea discrecional o reglada, ambas deben sujetarse a una fundamentación y motivación ligada a que su ejercicio sea en beneficio del interés público y se efectúe de manera objetiva, técnica y razonada, evitando así cualquier cabida de alguna arbitrariedad por parte de la autoridad.

Ahora bien, esto último es lo que entendemos como el principio de interdicción a la arbitrariedad que debe regir todo acto de autoridad, con especial acentuación en los actos

discrecionales. Principio el cual nos ayuda a separar como concepto unívoco el de un acto arbitrario y el de un acto discrecional, pues contar con un margen amplio de actuación (que tiene como única finalidad facilitar el ejercicio de atribuciones a las autoridades) no es sinónimo de un ejercicio injustificado de poder que atente contra el interés social y el orden público, como lo es un acto arbitrario, el cual puede llegar a suscitarse incluso en el ejercicio de facultades regladas.

En ese sentido, el principio de interdicción a la arbitrariedad aboga por el reconocimiento de la necesidad de delegar facultades discrecionales para efecto de que la autoridad esté en posibilidad de cumplir su cometido previsto en la ley, teniendo así la función habilitante que permita una operatividad discrecional para las autoridades, pero a su vez, llama a limitar los actos discrecionales, ya sea de manera dispositiva o bien a través de la propia obligación impuesta a las autoridades de fundar y motivar todo y cada uno de sus actos, lo anterior, con la finalidad de que dicho acto discrecional no caiga en la arbitrariedad, es decir, dicho principio profesa por la comunión entre el ejercicio de facultades discrecionales y el irrestricto respeto a los gobernados de que los actos de autoridad no resulten arbitrarios, lo anterior, a través de la determinación de limitantes a dichas facultades.

Dicho esto, y entrando a la materia medular de estudio, resultó importante advertir que si bien el ejercicio de las facultades de verificación no encuadra en el concepto estricto del acto administrativo al no contar con el carácter de definitivo toda vez que no resulta en una resolución definitiva, sino más bien una cúmulo de actuaciones ejercidos por la autoridad administrativa encaminados a emitir un acto final, esto, no es óbice para que en ciertos casos pueda ser considerado como un acto administrativo al generar un cambio en la situación jurídica del gobernado y por consecuencia que pueda ser combatido. Por lo tanto, el ejercicio de dichas facultades pueden ser combatidas por mecanismos de defensa jurisdiccionales cuando el gobernado considere que su esfera jurídica ha resultado violentada por dichas actuaciones.

En relación a lo anterior, es destacable la función que tiene el control judicial como mecanismo de revisión respecto al ejercicio de facultades discrecionales la cual se parte en dos semblantes; la primera como mecanismo de defensa en contra de los actos arbitrarios que puedan

surgir del ejercicio de una facultad discrecional, y la segunda, como mecanismo que establece a través de los criterios tomados por los tribunales los límites a las facultades discrecionales.

En ese sentido, esta segunda virtud con la que cuenta el control judicial respecto a las facultades discrecionales es de gran relevancia, pues tomando en cuenta que los límites al ejercicio de una facultad discrecional o bien su debido ejercicio, giran en torno a la lógica y la razonabilidad, aspectos los cuales necesariamente se observan en la práctica; siendo que el mecanismo judicial, al ser un proceso mediante el cual el aspecto de fondo es el ejercicio de una facultad discrecional ya materializada o ejercida; es inconcuso la eficiencia que conlleva el control judicial como mecanismo delimitador de las facultades discrecionales, al resolver estas incógnitas que surgen en la práctica y que la norma no puede prever.

Ahora bien, cabe destacar que de las limitantes de las facultades discrecionales, existen dos tipos, aquellas previstas de manera expresa en la ley y aquellas que subyacen de la propia esencia del Derecho. Respecto a las primeras no queda más que advertir la nula necesidad de delimitarlas, pues al estar plasmadas en la propia norma no es necesario encontrarlas, siendo que dependerá de cada facultad discrecional en concreto la manera en que estarán definidas. Por otro lado, las segundas entran de manera subsidiaria en aquellos casos en que no se encuentren delimitadas en la ley.

En resumen, las facultades discrecionales las podemos entender como aquellas atribuciones conferidas a la autoridad expresamente en la ley, la cuales se otorgan con amplio margen de libertad de actuación, con la finalidad de no entorpecer la finalidad de la administración pública, velar por el interés general y el orden público. En ese sentido, para evitar que a causa de las facultades discrecionales se ejecuten actos desmedidos y caprichosos por parte de la autoridad, este tipo de actos deben sujetarse al principio de interdicción de la arbitrariedad, principio el cual determina que ante la ausencia de parámetros bien definidos en la norma, la actuación de la autoridad debe atenerse a la principios rectores, como lo son el principio de legalidad, principio de confianza Legítima, la razón y la lógica, la no desviación de poder, el principio de buena fe, la discrecionalidad técnica, entre otros.

Ya determinados los principios a los que se encuentran sujetos los actos discrecionales de manera general, se fueron puntualizando los parámetros que surgen específicamente respecto a las facultades de verificación dentro del cual destaca el concepto del principio de inviolabilidad del domicilio, toda vez que dicho principio resulta de gran relevancia al momento de ejercer dicha facultad como parámetro a tomar en cuenta para efecto de llevar a cabo la ejecución de un acto administrativo con estricto apego al respeto de los derechos fundamentales de los visitados como lo es el del domicilio.

En esa tesitura, se puede definir dicho principio como aquel previsto en el artículo 16 constitucional, mediante el cual se busca garantizar al gobernado el disfrute pleno de la vivienda y la vida privada dentro de ésta sin sufrir interrupciones o molestas ilegítimas, siendo que, únicamente en los casos excepcionalmente previstos en la Constitución (siendo estos: los cateos, las visitas domiciliarias y la provisión a los militares) dicho principio podrá ser interrumpido, siempre y cuando la excepción ejercida sea a través de mandato emitido por autoridad competente y siguiendo las formalidades previstas en ley.

Asimismo, se determinó un aspecto importante respecto qué autoridades pueden efectuar visitas de inspección, esto, pues si bien pareciera que de un análisis literal de la norma constitucional que prevé la excepción de las visitas domiciliarias, pareciera que ésta únicamente puede ser ejercida por las autoridades fiscales, a raíz de un análisis integral del propio artículo como bien lo realizó la Segunda Sala de la SCJN, se desprende que la excepción al principio de inviolabilidad del domicilio se extiende a toda visita domiciliaria de cualquier autoridad administrativa, no solamente las fiscales.

Expuesto lo anterior, lo pertinente a analizar de manera consecutiva fue la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues se estima que en esta norma se encuentra el sentido abstracto del Acto Administrativo dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Esto es así, pues dicha ley sirve como norma base para reglar un concepto general del Acto Administrativo en el fuero federal (aplicación en todo el territorio nacional). Siendo lo idóneo, toda vez que tratar de enlistar cada una de las formalidades o principios a las que deben sujetarse cada una de las visitas de inspección dependiendo de norma en específico, daría como resultado un trabajo no funcional.

Así las cosas, del ordenamiento analizado se desprende que las visitas de inspección tienen como finalidad ser una herramienta para las autoridades administrativas con la que puedan verificar el debido cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que son materia de su función administrativa, y bajo esa línea, para poder llevar a cabo sus funciones de verificación, la ley dota a las autoridades de atribuciones de imperio que permiten la consecución de dicho cometido.

De lo cual, se observó que las facultades de verificación no solo se reducen a la visita, sino que en caso de existir irregularidades o un presuntivo incumplimiento de la norma, en aras de proteger el interés público, pueden dictarse medidas de seguridad, así como que para poder llevar a cabo sus atribuciones de verificación, la ley otorga este poder de imperio y coercitivo a la autoridad, para imponer las medidas necesarias como lo es el uso del auxilio de la fuerza pública de ser necesario.

No obstante, como bien se expuso a través del presente escrito respecto a las facultades discrecionales, a la luz del principio de interdicción a la arbitrariedad se plantea al control jurisdiccional como mecanismo de defensa para revertir actos arbitrarios que nacieron a raíz del ejercicio de facultades discrecionales, como bien lo son las facultades de verificación y sus complementarias para la debido ejecución de éstas. De lo cual, debe advertirse que la funcionalidad del control jurisdiccional no se limita únicamente como aquel mecanismo de defensa para combatir actos arbitrarios. Sino que también es de utilidad en tanto que sirve como mecanismo subsanador de aquellas deficiencias que se perciben en la ley respecto a las limitantes de las facultades discrecionales, específicamente respecto a las facultades de verificación.

En relación a lo anterior, en la investigación se desglosan los pronunciamientos por parte de los tribunales respecto a las limitantes en materia de facultades de verificación a través de una clasificación por puntos esenciales.

Así primero respecto al uso de la fuerza pública se determinó que en términos de un criterio de razonabilidad, tiene un carácter excepcional, pues debe optarse por su ejercicio cuando no existe otro medio para llevar a cabo el fin cometido, o bien, cuando los estímulos externos

recibidos puedan poner en peligro la vida o integridad de terceros, el gobernado o la propia autoridad, así como que exista la latente posibilidad de que puedan generarse daños mayores de no ejercerse dicha facultad, siempre procurando que no se ejerza de manera letal sino meramente preventiva, y con la única finalidad de que se cumpla con la verificación.

Por otro lado respecto a la inviolabilidad del domicilio se determinó lo siguiente:

1. No pueden realizarse facultades de verificación respecto al mismo contribuyente, el mismo ejercicio y las mismas contribuciones.
2. Dentro de la fundamentación y motivación de la orden de visita, debe encontrarse la determinación detallada de la documentación o información que se busca recopilar así como los medios para su obtención, siendo ilegal toda aquella que se obtenga sin que se tome en cuenta esto, toda vez que el principio de inviolabilidad del domicilio también comprende documentación privada, espacios e información inherentes al propio domicilio.
3. Existen ciertos sitios o lugares que no revisten el carácter de domicilio por encontrarse ausente entre estos la idea de privacidad, como lo serían oficinas, talleres, establecimiento comerciales, entre otros. No obstante, aun y cuando dichos lugares no revisten el carácter de domicilio las autoridades deben respetar los requisitos mínimos para las visitas de verificación previstos en el artículo 16 constitucional, respecto a estos sitios.

Consecutivamente, respecto al tiempo y forma de las visitas de inspección se destacó que el período al que deberá estar sujeto a revisión el gobernado debe estar correctamente precisado. A su vez, debe respetarse el plazo máximo de verificación previsto en la ley mediante la cual se ejerce la visita, pues si bien se permite su ampliación, esta, debe ser solicitada por la misma autoridad ordenadora. Ya que no respetar esto sería sinónimo de una intromisión arbitraria en los recintos de los gobernados, sin razón de ser.

De mismo modo, respecto a las medidas cautelares se determinaron las siguientes consideraciones:

1. Su imposición debe estar regulada por la Ley y en la orden de visita, definiéndose en ésta, los casos en que sea justificable su imposición.
2. Deben delegarse las facultades al verificador para que éste imponga las respectivas medidas.
3. No basta con que se faculte al verificador para la imposición de medidas, sino que su aplicación debe estar plenamente justificada y debe ser proporcional al caso en específico, por lo percibido en la visita de inspección, como lo podría ser la prevención de que se sigan ejerciendo actividades que atenten contra el orden público o el interés social.

Por último, respecto a las órdenes de visita, se concluyó que éstas deben contener los siguientes requisitos mínimos, aunado a los previstos por la norma en específico que regula la visita de inspección ejercida:

- 1) Conste por escrito.
- 2) La ordene y emita una autoridad competente.
- 3) Expresar con quien se atenderá la visita y el lugar en que se realizará esta.
- 4) El objeto de la visita.
- 5) Cumplir con los requisitos que las leyes administrativas en específico determinen para cada caso en concreto.

BIBLIOGRAFÍA.

A) DOCTRINA

Calderón Roca, José Raúl. “El Requisito Formal de Necesidad en la Visita Domiciliaria como una Vía para Proteger el Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio”. Disponible en línea: **Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa**, México <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r24_trabajo-4.pdf> (Consulta: Agosto. 10, 2022).

Centeno Cano, Gerardo. **Procedimientos Administrativos**. 1a ed. México, Editorial Flores, 2019.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. 40a ed. México, Porrúa, 1934/2000.

Fernández, Tomás-Ramón. **Arbitrariedad y Discrecionalidad**. España, Civitas, 1992.

Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo**. 1a ed. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 144. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>>(Consulta: Julio 29, 2022).

Gordillo, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo, Primeros Manuales**. 1a ed. Buenos Aires, FDA, 2014. Disponible en línea: Fundación de Derecho Administrativo <<https://www.gordillo.com/tomo9.php>> (Consulta: Agosto 01, 2022). Pp. 182-183.

Hidalgo Flores, Héctor Ivar. **Las Excepciones a la Inviolabilidad del Domicilio**. Disponible en línea: Derecho en Acción publicado por CIDE <<https://derechoenaccion.cide.edu/las-excepciones-a-la-inviolabilidad-del-domicilio/>> (Consulta: Marzo 30, 2022).

Igartua Salaverría, Juan. “*Principio de Legalidad, Conceptos Indeterminados y Discrecionalidad Administrativa*”. En: **Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo**. España, Civitas. Núm 92, Octubre-Noviembre. 1996.

Román Cordero, Cristian. **La Interdicción de la Arbitrariedad de Los Poderes Públicos en el Derecho Público Chileno y sus Mecanismos de Control**. México, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/7/art/art10.pdf>>(Consulta: Mayo 29, 2022).

Sánchez Gutiérrez, José Humberto. **El Acto Discrecional: los Principios que lo Rigen y su Jerarquía**. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012. Disponible en

línea: UNAM, Repositorio Universitario: Jurídicas
<<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/27680>>(Consulta: Julio 29, 2022).

Sánchez Pichardo. Alberto. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa**. 12a ed. México, Porrúa, 1997/2019.

S.N. **El Principio de Legalidad**. Disponible en Línea: Archivo Jurídicas UNAM
<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/9.pdf>> (Consulta: Junio 26, 2022).

Zaldívar, Arturo. **Derecho a la Inviolabilidad del Domicilio**. Disponible en línea: Arturo Zaldívar<<https://arturozaldivar.com/sentencias/derecho-fundamental-inviolabilidad-domicilio/>> (Consulta: Marzo 25, 2022).

B) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(Promulgación Feb. 05, 1917/ Mayo 28, 2021).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo
(P.O. Agosto. 04, 1994/ Mayo. 18, 2018).

Reglamento Ambiental y Sustentable del Municipio de Santa Catarina (Santa Catarina, N.L., México) Ayuntamiento Municipal. P.O Agosto 26, 2016. Disponible en línea: Santa Catarina <<https://stacatarina.mx/reglamentos/>> (Consulta: Marzo 10, 2022).

C) JURISPRUDENCIA

Aseguramiento Precautorio de los Bienes o de la Negociación del Contribuyente. El Artículo 40, Fracción III, del Código Fiscal de la Federación que lo Prevé, Viola el Derecho a la Seguridad Jurídica. Jurisprudencia. Contradicción de Tesis. Pleno. Clave P/J. 3/2013. (SJF: 10a época. T I, Febrero 2013, p. 7). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002711>> Registro: 2002711. (Consulta: Agosto 05, 2022).

Actas de Visita Domiciliaria. Son Impugnables, Por Regla General, a Través del Juicio De Amparo Indirecto, Hasta que se Produzca la Resolución Final en el Procedimiento Administrativo. Jurisprudencia. Contradicción de Tesis. Segunda Sala. Clave 2a./J. 24/2003. (SJF: 9a época. T XVII, Abril 2003, p. 147). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184549>> Registro:184549 (Consulta: Agosto. 24, 2022).

Acto Administrativo. su Validez y Eficacia no se Afectan con Motivo de "Ilegalidades no Invalidantes" Que no Trascienden ni Causan Indefensión o Agravio al Particular (Código Fiscal De La Federación Vigente Hasta El 31 De Diciembre De 2005). Jurisprudencia. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.4o.A. J/49 (*SJF: 9a época, T XXVI, Agosto 2007, p. 1138*) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/171872>> Registro 171872. ((Consulta: Octubre 05, 2022).

Confianza Legítima. Constituye una Manifestación del Derecho a la Seguridad Jurídica, en su Faceta de Interdicción de la Arbitrariedad. Jurisprudencia. Reiteración de Tesis. Segunda Sala. Clave 2a./J. 103/2018 (10a.). (*SJF: 10a época, T I, Oct., 2018, p. 847*) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018050>> Registro 2018050. (Consulta: Agosto. 10, 2022).

Facultades Discrecionales de las Autoridades. Limitación a su Ejercicio. Tesis Aislada. Amparo Directo en revisión. Primera Sala. Clave 1a. CLXXXVII/2011 (9a.) (*SJF: 9a época, T II, Oct., 2011, p. 1088*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160855>> Registro 160855. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

Facultades Discrecionales de la Administración. Los Administrados Tienen Interés Jurídico para Impugnar su Ejercicio Cuando Afecten sus Derechos. Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Clave IV.3o.A.26 A (10a.) (*SJF: 10a época, T II, Dic., 2012, p. 1331*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002304>> Registro 2002304. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

Facultades Discrecionales de los Órganos Administrativos. Sus Características, Límites y Control Judicial cuando se Encuentren en Juego Derechos Fundamentales. Tesis Aislada. Amparo directo. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.4o.A.196 A (10a.) (*SJF: 10a época, T III, Nov., 2020, p. 1985*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022360>> Registro 2022360. (Consulta: Agosto. 28, 2022).

Facultades Regladas y Discrecionales. sus Distintos Matices. Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunal Colegiado Especializado en Competencia Económica. Clave I.1o.A.E.30 A (10a.) (*SJF: 10a época, T III, Marzo., 2015, p. 2365*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008770>> Registro 2008770. (Consulta: Agosto. 25, 2022).

Inviolabilidad del Domicilio. Concepto y Excepciones. Tesis Aislada. Amparo en revisión. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.3o.C.697 C. (*SJF: 9a época, T XXVIII, Sept., 2008, p. 1302*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168889>> Registro 168889. (Consulta: Agosto. 23, 2022).

Inviolabilidad del Domicilio. Concepto y Excepciones. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.3o.C.697 C. (*SJF: 9a época. T XVIII, Septiembre 2008, p. 1302*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168889>> Registro: 16889. (Consulta: Agosto. 15, 2022).

Inviolabilidad del Domicilio. Recintos Que no se Configuran como Domicilio desde el Punto de Vista Constitucional. Tesis Aislada. Amparo Directo en Revisión. Primera Sala. Clave 1a. CV/2012. (*SJF: 10a época. Mayo 2012, p. 1102*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000821>> Registro: 2000821. (Consulta: Junio 18, 2022).

Orden de Visita Domiciliaria. Contra los Actos de su Notificación y Ejecución Impugnados por Vicios Propios, por Regla General, el Juicio de Amparo es Improcedente. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.15o.A.99 A. (*SJF: 9a época. T XXVII, Abril 2008, p. 2394*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169840>> Registro: 169840 (Consulta: Agosto. 04, 2022).

Orden de Visita Domiciliaria. Puede ser Impugnada en Amparo con Motivo de su Dictado o, Posteriormente, en virtud de que sus Efectos no se Consuman Irreparablemente al Prolongarse Durante el Desarrollo de la Diligencia Respectiva al Trascender a la Resolución que Derive del Procedimiento de Fiscalización. Jurisprudencia. Contradicción de Tesis. Pleno. Clave P./J. 2/2012 (10a.). (*SJF: 10a época. T VII, abril 2012, p. 61*) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000611>> Registro: 2000611. (Consulta: Agosto. 24, 2022).

Orden de Visita Domiciliaria para Verificar el Cumplimiento de Obligaciones Fiscales. La Expresión "Por El Día" No es Exacta Respecto del Periodo que debe ser Revisado, por lo que si Aquélla la Contiene Vulnera la Garantía de Seguridad Jurídica establecida en el Artículo 16 de la Constitución Federal. Tesis Aislada. Amparo Directo. Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Clave I.9o.A.86 A. (*SJF: 9a época. Diciembre 2004, p. 1394*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/179837>> Registro: 179837. (Consulta: Agosto 18, 2022).

Principio de Legalidad. Características de su Doble Funcionalidad Tratándose del Acto Administrativo y su Relación con el Diverso de Interdicción de la Arbitrariedad y el Control Jurisdiccional. Tesis Aislada. Queja. Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Clave IV.2o.A.51 K (10a.). (*SJF: 10a época. T III, Febrero 2014, p. 2239*) Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005766>> Registro: 2005766. (Consulta: Agosto. 10, 2022).

Seguridad Pública. El Uso de Armas de Fuego por Parte de los Cuerpos Policiacos es una Alternativa Extrema y Excepcional. Tesis Aislada. Dictamen Constitucional. Pleno. Clave P. LIV/2010. (*SJF: 9a época. T XXXIII, Enero 2011, p. 59*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162997>> Registro 162997. (Consulta: Agosto 10, 2022).

Seguridad Pública. La Razonabilidad en el Uso de la Fuerza por Parte de los Cuerpos Policiacos Exige la Verificación de su Legalidad. Tesis Aislada. Dictamen Constitucional. Pleno. Clave P. LIII/2010 (*SJF: 9a época. T XXXIII, Enero 2011, p. 61*). Disponible en línea: SCJN < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162994>> Registro 162994. (Consulta: Agosto 10, 2022).

Seguridad Pública. La Razonabilidad en el Uso de la Fuerza por parte de los Cuerpos Policiacos Exige la Verificación de su Necesidad. Tesis Aislada. Dictamen Constitucional. Pleno. Clave P. LIV/2010. (*SJF: 9a época. T XXXIII, Enero 2011, p. 62*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/162993>> Registro 162993. (Consulta: Agosto 10, 2022).

Visitas Domiciliarias. El Artículo 46, Último Párrafo, del Código Fiscal de la Federación Vigente de Enero de 2004 Hasta el 31 de Diciembre de 2006, Viola la Garantía de Inviolabilidad del Domicilio Contenida en el Artículo 16 de la Constitución Federal. Jurisprudencia. Reiteración. Primera Sala. Clave 1a./J. 11/2008. (*SJF: 9a época. T XXVII, Febrero 2008, p. 467*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170145>> Registro: 170145. (Consulta: Agosto 14, 2022).

Visitas Domiciliarias. El Artículo 95, Fracción III del Código Fiscal del Estado de Baja California que Autoriza la Colocación de Sellos sin precisar Limitaciones es Inconstitucional. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Pleno. Clave P. LXXXIV/96. (*SJF: 9a época. Junio 1996, T III, p. 105*). Disponible en línea < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/200100>> Registro: 200100. (Consulta: Agosto 20, 2022).

Visita Domiciliaria. El Hecho de que la Autoridad Tome Fotografías del Interior del Inmueble Respectivo Sin Fundar y Motivar esa Actuación en Relación con el Objeto de la Revisión, Ni Precisar el Manejo y la Confidencialidad de esos Datos, Representa un Menoscabo y un Deterioro en los Derechos de Inviolabilidad e Intimidad del Domicilio y de Protección de los Datos de las Personas. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito. Clave XVI.2o.A.4 A (10a.). (*SJF: 10a época. T IV, Agosto 2016, p. 2832*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012226>> Registro: 2012226. (Consulta: Agosto 09, 2022).

Visita Domiciliaria. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está Facultado para Analizar la Motivación Legal del Acto que Ordena la Ampliación del Plazo para su Conclusión. Jurisprudencia. Segunda Sala. Clave 2a./J. 254/2009. (*SJF: 9a época. T XXXI, Enero 2010, p. 319*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165362>> Registro: 165362 Consulta: Agosto 18, 2022).

Visitas Domiciliarias. La Clausura como Medida de Seguridad y Sanción no Viola el Artículo 16 Constitucional, Si el Acto de Molestia Consta por Escrito, en el que se

Funde y Motive la Causa Legal del Procedimiento. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Pleno. Clave P. LXI/97 (*SJF: 9a época. Mayo 1997, T V, p. 177*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/198724>> Registro: 198724. (Consulta: Agosto 20, 2022).

Visita Domiciliaria, Orden de. Requisitos que debe Satisfacer. Jurisprudencia. Reiteración. Segunda Sala. Clave 183. (*SJF: 7a época. 1995 T III, p. 126*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/391073>> Registro: 391073. (Consulta: Agosto. 04, 2022).