

252
2 EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS "ACATLAN"

"EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN MATERIA SANITARIA ESTABLECIDO EN EL CAPITULO IV DEL TITULO DECIMO OCTAVO DE LA LEY GENERAL DE SALUD"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
GERARDO PALMA ALONSO

ASESOR: LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

262704



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS.

A TI MADRE

*Porque con tus sacrificios
y apoyo incondicional
permitieron la culminación
de esta meta.*

A LA MEMORIA DE MI PADRE.

*Porque su ejemplo de hombre recto y su
perseverancia han sido la bandera de mi
camino.*

A TODOS MIS PROFESORES

Gracias, por que a lo largo de mi vida de estudiante me permitieron descubrir el mundo del conocimiento, transmitiéndome con toda paciencia su sabiduría.

Y en forma significativa a mi asesor Lic. Salvador Jimenez Mendez A., por su apoyo para la conclusión del presente trabajo.

A TODOS MIS COMPAÑEROS UNIVERSITARIOS

Fuente inagotable de amistad.

*CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO
A MI COMPADRE Y AMIGO
LIC. CLEMENTE ERNESTO SALAZAR PEÑA.
Por su valioso apoyo para la realización de
este trabajo, y por permitirme ser participe
de su experiencia y conocimientos en el difícil
camino de la abogacía.*

INDICE

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN MATERIA SANITARIA ESTABLECIDO EN EL CAPITULO IV DEL TITULO DECIMO OCTAVO DE LA LEY GENERAL DE SALUD

CAPITULO I

LA SECRETARIA DE SALUD

1.- BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA SALUD PUBLICA.....	1
2.- MARCO DE LA SALUD PUBLICA.....	7
3.- LA ACTUAL LEY GENERAL DE SALUD.....	9
4.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE SALUD..	12
5.- RESOLUCIONES DE LA SECRETARIA DE SALUD.....	17

CAPITULO II

LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.- CONCEPTO.....	19
2.- CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION.....	26
3.- DIFERENCIA ENTRE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS RE- CURSOS.....	32
4.- LOS RECURSOS JURISDICCIONALES.....	34

CAPITULO III

EL RECURSO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO.....	40
2.- IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	45
3.- NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO...	50
4.- CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	55
5.- REQUISITOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	57

CAPITULO IV

LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA

1.- FORMAS DE TERMINACION DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	62
a) .- DESISTIMIENTO.....	63
b) .- ALLANAMIENTO.....	64
c) .- TRANSACCION.....	65
2.- LA CADUCIDAD.....	69
3.- LA RESOLUCION DE DICTAMEN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO..	73
a) .- TERMINO.....	76
b) .- LOS AGRAVIOS.....	80
c) .- EXAMEN DE LAS PRUEBAS.....	81
d) .- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.....	84

CAPITULO V

LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD HOY DE REVISION.

1.- ANTECEDENTES	87
2.- DIFERENCIA ENTRE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y EL RECURSO DE REVISION.....	88
3.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. . .	95
4.- EL PROCEDIMIENTO PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.....	111
5.- REQUISITOS ESENCIALES PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.....	113
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	134

INTRODUCCION

Como ser social el hombre encuentra su propia naturaleza en la sociedad, se relaciona moralmente con los demás hombres y con el poder, con la autoridad pública que es necesaria para la existencia de la convivencia. Estas relaciones morales para con los demás, se convierten en relaciones jurídicas por medio de las cuales se debe dar a cada cual lo suyo, como: relaciones guiadas por la justicia que exige que a cada cual se le dé lo suyo, se reconozca, se respete su dignidad de persona humana y consecuentemente como gobernado.

Dentro de la gran variedad de relaciones en que se desenvuelve el gobernado, se encuentran las relaciones con el Estado. Concretamente con la administración pública estas se ven afectadas originando controversias entre aquélla y los gobernados, por el abuso de poder, por la ignorancia e irresponsabilidad de los servidores públicos, por irregularidades en su actuación al emitir por su conducto los actos y resoluciones administrativas; por ello se exige la existencia de diversos medios de control, por los mismos órganos administrativos, a cargo de quien emitió el acto o del superior jerárquico, otras veces por los diferentes órganos jurisdiccionales de naturaleza judicial o administrativa.

Es por lo indicado que, el presente trabajo que, para obtener la licenciatura en derecho he elaborado, tiene como finalidad el análisis de los medios de impugnación y recursos administrativos que existen en las leyes correspondientes para que el afectado por una resolución administrativa pueda resarcirse de los derechos que, por un arbitrario actuar de la Autoridad Competente, le resulten afectados.

Siendo tan vasto el ámbito de la Administración Pública Federal y a pesar de que recientemente se creó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuya pretensión es precisamente englobar en una sola Legislación, tanto el procedimiento administrativo federal como los medios de impugnación a través del recurso de revisión, a fin de poder establecer antecedentes, procedimiento, recurso administrativo y consecuencias y efecto del mismo, en un área específica, hemos escogido como caso de estudio la Secretaría de Salud.

El trabajo se ha desarrollado, en la forma siguiente:

En el Capítulo Primero he considerado necesario tratar en forma genérica al órgano administrativo como es la Secretaría de Salud, su reseña histórica, marco jurídico, la vigente Ley General de Salud, las funciones y atribuciones de la misma, así como los actos y resoluciones que emite.

Es indispensable referirse en el Capítulo Segundo a los diversos medios de impugnación, tratar someramente lo que considera la doctrina, los diversos medios de impugnación, el concepto de impugnación, recurso jurisdiccional, sus diversas clasificaciones, tratando de establecer las diferencias entre los medios de impugnación (sentido lato) y el recurso (sentido estricto).

Indudablemente que al interponerse cualquier recurso debe recaer una sentencia o resolución administrativa que sería el modo normal con que se concluye un procedimiento administrativo, desde luego existen medios anormales que también dan fin al procedimiento de interposición de un recurso administrativo, como es la autocomposición, la caducidad, el desistimiento y el allanamiento, que en la práctica administrativa se dan y reconocida por los doctrinarios y diversas tesis jurisprudenciales. El Medio Normal es la resolución o dictamen que resuelve el recurso administrativo, revistiendo diversos requisitos y etapas procesales, como el término para resolver, el examen de pruebas y de agravios, y expedirse debidamente fundado y motivado.

Finalmente en el Capítulo Quinto, establecemos la controversia suscitada con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que contempla como recurso único el de revisión, en tanto que en la Ley General de Salud, se

encuentra el recurso de inconformidad, en este aspecto se tuvo que examinar la naturaleza jurídica de uno y de otro, juzgando las normas de uno y de otro, los aciertos de uno y de otro, así como su omisiones, a través de la interposición misma de un recurso y sus resultados, finalmente la procedencia de algún medio de impugnación.

CAPITULO I

LA SECRETARIA DE SALUD

1.- BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA SALUD PUBLICA.

La salud pública, debe entenderse como todos aquéllos actos encaminados a procurar el buen estado del organismo físico de todos los habitantes de una determinada sociedad.

En la antigüedad no se concebía a la salud pública de una manera integral, sino más bien mediante vestigios aislados como son las medidas tomadas en aquéllas epidemias de lepra, paludismo, etc., en las que sin importar la dignidad humana se les aislaba totalmente a quienes padecían éstas enfermedades, creando colonias de leprosos y de personas con paludismo, como medidas se establecieron la separación de éstos enfermos del restante grupo de la sociedad, asimismo cuando existía éste tipo de brotes de epidemias comúnmente se prendía fuego a sus pertenencias, para evitar contagios.

En un principio las medidas de salubridad adoptadas no fueron por un órgano del Estado, sino más bien por decisión de

la propia sociedad quienes ante el temor de ser contagiados repudiaban a todos aquéllos enfermos, los cuales eran obligados a refugiarse en determinadas zonas destinadas a ellos, baste recordar que cuando se encontraba un leproso la gente lo apedreaba para que éste saliera de la ciudad, y se refugiara en algunas cuevas o áreas alejadas del poblado.

Esta forma de protección constituye sin lugar a dudas un antecedente de la salud pública, sin embargo no todo llevaba los mismos cauces pues aunado a éstas formas cruentas también existió la caridad, que era la ayuda al necesitado, la cual en forma organizada surge con la iglesia que crea hospitales y casas de caridad, lo que también contribuye a la salubridad pública y al respecto Alberto Briseño Ruíz nos dice:

"Iglesia, obispos y párrocos, conventos y monasterios, crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas para enseñar (al ignorante), hospitales para la cura de los enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de los necesitados y dolientes. Esta obra social es beneficencia de tipo eclesiástico si la organiza y presta directamente la jerarquía de la Iglesia o el monasterio; y privada, si aun inspirada en la caridad, el socorro es prestado por el seglar, señor o vasallo, artesano, grupo de individuos particulares,

corporales o asociación laica.”¹

Con éste tipo de hospitales y de orfanatorios se crea sin lugar a dudas la salubridad privada, la cual no era todavía proporcionada en forma institucional, es decir por el Estado, y ésta se hallaba supeditada a la caridad de los particulares ya que no era una obligación él brindarla.

Con posterioridad empiezan a surgir diversas agrupaciones también de carácter privado, tendientes a brindar una asistencia médica e incluso de ayuda a quien caía en una enfermedad, pero se hallaban restringidas para ciertos grupos, y al respecto encontramos lo siguiente:

“En ciudades de origen germano, aparecen las guildas, asociaciones de defensa y asistencia. Las comidas en común con participación de los pobres, propias de una fraternidad; la asistencia mutua en caso de enfermedades, la solidaridad defensiva de los cofrades ante agresiones, sin sus normas típicas. Estas organizaciones se extendieron en Alemania, Dinamarca e Inglaterra; los estatutos más antiguos datan del siglo XI. Las cofradías de artesanos tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de Scholae, que no eran otra cosa que agrupaciones

¹ Briseño Ruíz Alberto, “Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”, Editorial Harla, 1a. Edición, México 1990, p. 49.

de hombres dedicados a la misma actividad e identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto.”²

Con el devenir histórico del hombre surgen ya los primeros antecedentes de la protección a la salud, los cuales los encontramos dentro de las primeras leyes de seguridad social las que se dieron en Alemania, y así lo señala Alberto Briseño:

“La primera ley de un auténtico Seguro Social fue la del seguro obligatorio de enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; la segunda, el 6 de julio de 1884, sobre seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y de vejez.”³

Nuestro país no resultó ajeno a la creación de la Ley del Seguro Social, sin embargo éste no es nuestro tema central de tesis, pero creimos pertinente mencionarla en virtud de que en ella se contempla parte de la protección a la salud, sin embargo el primer antecedente que encontramos de lo que corresponde al derecho de salud pública en nuestro país, nos lo refiere el autor Miguel Acosta Romero quien nos señala:

“Antes de la Independencia y hasta diez años después de consumada ésta, el encargado de la salubridad era el

² Ibidem, p. 49 y 50.

³ Briseño Ruiz Alberto, “Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”, Editorial Harla, 2a. Edición, México 1990, p.69.

protomedicato. En el año de 1830 se creó la Facultad de Medicina, que asumió esa función y a la cual se le concedieron facultades para arreglar el código relativo a las leyes sanitarias. Sustituyó en este ejercicio el Establecimiento de Ciencias Médicas, creado en 1833. Fue hasta el 4 de enero de 1841 en que legalmente apareció el Consejo de Salubridad General, que dependía de la Secretaría de Gobernación. En el año de 1917 se creó el Departamento de Salubridad Pública, cuya existencia se prolongó hasta 1943, en que se fusionó con la Secretaría de Asistencia Pública.

Los antecedentes inmediatos del servicio público de asistencia derivan del decreto de 28 de febrero de 1861, en que se creó la Dirección General del Fondo de Beneficencia, que manejaba los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia del Gobierno de la unión. Por decreto de 30 de agosto de 1862 se creó la Dirección de Beneficencia Pública y se mandó que los establecimientos de caridad quedaran a cargo del Ayuntamiento. En 1877 la Dirección de Beneficencia Pública recobró el manejo de los establecimientos de caridad.”⁴

Con posterioridad a las instituciones referidas surge la primera ley que crea a una secretaria encargada de la salud pública denominada Ley de Secretarías y Departamentos, de 14 de

⁴ Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1988, p. 181.

abril de 1917, la cual estableció en su artículo 10 lo siguiente:

"Corresponde al Departamento de Salubridad la Legislación Sanitaria de la República, el Control de la Policía Sanitaria de los Puertos, Fronteras, y medidas contra el Alcoholismo, enfermedades epidemiológicas y para evitar la propagación de enfermedades contagiosas, promoción y aplicación de vacunas y de medidas preventivas o curativas, vigilancia sobre ventas control de sustancias venenosas. Inspección sobre distribución de sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación."

Por decreto de 16 de julio de 1924 se instituye la Junta Directiva de Beneficencia Pública del Distrito Federal, que se encargaría de velar por el derecho de salud pública, la cual funcionaría hasta la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, que fue instaurada por decreto de 31 de diciembre de 1937.

Con posterioridad a ello surge la Secretaría de Salud, y así nos lo refiere el maestro Miguel Acosta Romero al señalar:

"El 15 de octubre de 1943 se fusionaron, como se mencionó anteriormente la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, naciendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia, denominación que se mantuvo hasta el 21

de enero de 1985 en que por reforma a la LOAPF, se dice el nombre de la Secretaria de Salud cambiando algunas de sus funciones." ⁵

2.- MARCO DE LA SALUD PUBLICA.

Atendiendo al orden jerárquico de la ley y a la pirámide Kelseniana de las leyes en nuestro país, podemos establecer que el máximo ordenamiento lo constituye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos generales la Constitución de 1917 es la expresión de los ideales de los grupos que participaron en la Revolución armada, iniciada en 1910, pero sobre todo, del grupo constitucionalista, en sus vertientes moderada y radical. Se consagra el principio de la propiedad privada como base fundamental de nuestra regulación jurídica, derivado del pensamiento liberal, democrático y pequeño burgués de los grupos dirigentes de la Revolución Mexicana. En la Constitución de 1917 quedan plasmados los artículos 27, el cuál le asegura a la nación el dominio de su territorio, y el 123 que le concede derechos a la clase obrera y le da al Estado el papel de árbitro que a solucionar los conflictos entre patrones y obreros.

⁵ Ibidem, p. 182.

A pesar de reflejar nuestra Constitución la creación de garantías sociales, ésta no contempló en sus orígenes el derecho a la salud sino que fue hasta el 3 de febrero de 1983, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 4o. Constitucional, agregándose el tercer párrafo de éste, y estableciendo como una garantía individual el derecho a la protección de la salud, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 4. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la

salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades a la salud física y mental, la ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."

Como ley reglamentaria el artículo 4o. Constitucional se crea la Ley General de Salud, a la cual nos abocaremos en el inciso siguiente.

3.- LA ACTUAL LEY GENERAL DE SALUD.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, siendo decretada por el entonces Presidente Constitucional Miguel de la Madrid Hurtado,

y entrando en vigor el 10. de julio de 1984.

Este ordenamiento busca ante todo lograr un bienestar físico y mental de todos los que habitamos el territorio nacional, mediante la intervención del Estado y así nos lo refiere su artículo 10. que dispone:

"Artículo 1º.- La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de Salubridad General. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."

La Ley General de Salud busca prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales, es decir, que no es únicamente de las clases económicamente más débiles, sin embargo su objetivo es proteger a éstas, aún cuando no en forma exclusiva, de tal manera que el establecer procedimientos de control y sanción en materia sanitaria protege no sólo a las clases desprotegidas sino en general a toda la sociedad, asimismo tratándose de la asistencia médica como son todos aquéllos hospitales y centros de asistencia médica podrán atender a cualquier persona sin más requisito que la necesidad

del servicio, aún cuando el costo de ésta atención varíe en función de las posibilidades económicas de quien recibe el servicio.

La actual Ley General de Salud también busca satisfacer los servicios de salud y asistencia social en forma más eficaz y oportuna, en atención a las necesidades de la población, pues son diversas las necesidades entre una entidad federativa y otra, tanto por sus características físicas y culturales como geográficas e incluso poblacionales, de tal manera que donde se encuentren concentrados los núcleos mayoritarios requerirán una mayor infraestructura y organización para poder brindar el servicio eficazmente.

Asimismo, la Ley General de Salud pretende contribuir al desarrollo y bienestar colectivo, para lo cual busca dar protección a los menores en estado de abandono (niños expósitos), ancianos desamparados y minusválidos, a quienes incluso proporciona rehabilitación para incorporarlos a la sociedad y que éstos puedan desarrollarse en la medida de sus posibilidades, también busca establecer programas contra las adicciones y un control sanitario de productos y servicios, así como el resguardo de la salud en los casos de epidemias, para lo cual habrá de emplear los conocimientos técnicos y científicos para erradicarlos.

Para atender a todas éstas circunstancias la Secretaría de Salud, atenderá a las atribuciones conferidas a las que nos referiremos a continuación.

4.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE SALUD.

Al ser la Secretaría de Salud una parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, sus funciones y atribuciones se hallan contempladas por lo preceptuado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 39 dispone:

"Artículo 39. A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

II. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en

cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;

III. Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;

V. Administrar los bienes y fondos que el gobierno federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

VI. Planear, normar coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

Asimismo, propiciará y coordinará la participación de

los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concentración correspondiente;

VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, y asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento;

IX. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

X. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

XI. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XII. Realizar el control higiénico e inspección sobre

preparación posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XIII. Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y explotación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIV. Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

XV. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

XVII. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial con excepción de los que se

relaciona con la previsión social en el trabajo;

XVIII. Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República exceptuando aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal;

XIX. Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

XX. Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal;

XXI. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al ejecutivo federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

XXII. Establecer las normas que debe orientar los servicios de asistencia social que presenten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento, y

XXIII. Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y

privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados;

XXIV. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

5.-RESOLUCIONES DE LA SECRETARIA DE SALUD.

Atendiendo a la Ley General de Salud la Secretaría de Salud, podrá establecer diversas resoluciones encaminadas a cumplir con sus objetivos y funciones, de tal forma que podrá realizar el control sanitario de productos y servicios, respecto de alimentos, bebidas que contengan o no alcohol, medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, tabaco, productos de aseo, equipos médicos, plaguicidas, fertilizantes, sustancias tóxicas, así como lo referente al control sanitario de la disposición de cadáveres humanos, etc., pudiendo para ello en caso de no acatar el ordenamiento legal él poder aplicar medidas de seguridad sanitaria y sanciones.

La Secretaría de Salud es la encargada de vigilar le cumplimiento de la Ley, para ello podrá realizar las visitas de verificación que estime convenientes en atención a sus funciones, y si de ello detectare alguna violación a la ley se

CAPITULO II

LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.- CONCEPTO.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto:

"Etimológicamente el vocablo 'Impugnare' significa Combatir, contradecir, refutar, pues sus raíces son: IN y PUGNARE." ⁶

El procesalista Rafael de Pina Vara, define a los medios de impugnación como:

"...las facultades conferidas a las partes, que les permite combatir las resoluciones de las autoridades, cuando entienden que no se ajustan a derecho; la finalidad de los medios de impugnación, es la de ofrecer la oportunidad de corregir los errores en que las autoridades pueden incurrir en la aplicación del derecho no ya por malicia, sino simplemente por las dificultades propias de su función y en atención a la

⁶ "Diccionario de la Lengua Española", Editorial Espasa-Calpe, 9a. Edición, México 1970, p. 331.

falibilidad humana.”⁷

El maestro Eduardo Pallares nos da el concepto de medio de impugnación al señalar:

“...el acto por el cual se exige del Organó Jurisdiccional la Rescisión o Revocación de una resolución Judicial que no siendo nula o anulable es, sin embargo violatoria de la Ley y por tanto injusta, la impugnación tiene por objeto rescindir una resolución judicial injusta. La impugnación opera mediante la substitución que se hace del fallo injusto por otro que debe de ser apegado a la Ley. La Resolución Judicial que es revocada o rescindida toma el nombre de “IUDICIUM RESCINDENS” y la que la substituye que se llama “IUDICIUM RESCISORIM”. No importando que las dos estén contenidas en una sola sentencia de todos modos constituyen actos jurídicos diversos.”⁸

Por último el maestro Alcalá Zamora y Castillo nos refiere:

“...los actos procesales de las partes, dirigidos a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos

⁷ De Pina Vara Rafael, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, 13a, Edición, México 1985, p.350.

⁸ Pallares Eduardo, “Diccionario de Derecho Civil”, Editorial Porrúa, 19a. Edición, México 1990, p. 408.

y un nuevo proveimiento acerca de una Resolución Judicial, que el impugnador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma o que resulta errónea en cuanto a la fijación de los hechos." ⁹

Por lo anterior considero que los medios de impugnación, se refieren precisamente a la idea de luchar en contra de una Sentencia o Resolución Judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad; en éste mismo sentido podemos decir que la peculiaridad que concretiza a la instancia impugnativa, es la pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos.

Me atrevo a establecer que los medios de impugnación, constituyen el derecho de las partes e incluso de algunos terceros, para combatir las resoluciones dictadas por los jueces.

En virtud de lo anterior, los medios de impugnación, están dirigidos a obtener un nuevo examen de una resolución dictada, el cual puede ser total o parcial al emitir una nueva decisión acerca de la resolución judicial; así el antecedente de un medio de impugnación es una sentencia o resolución, por lo tanto el nuevo examen y por consecuencia la nueva decisión

⁹ Alcalá Zamora y Castillo Niceto, "Derecho Procesal Mexicano", Editorial Porrúa, México 1977, p. 187.

recaerá sobre la primera resolución judicial impugnada.

Los medios de impugnación atienden al principio constitucional de la garantía de legalidad, en la que los jueces deben apegarse estrictamente a lo señalado por la ley, o a los principios generales del derecho como lo disponen los artículos 14 y 17 que señalan:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

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

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

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

De tal forma que si las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional no se apega a los actos, formas y formalidades establecidas por la ley el particular puede inconformarse interponiendo el recurso que la ley le permita, lo cual dependerá de la competencia por materia, por cuantía e incluso por territorio de cada procedimiento en particular, toda vez que no serán los mismos en materia civil a los de materia laboral, o bien los de materia local a federal e incluso los de

órganos de cuantía menor a los de primera instancia.

Por último quiero aclarar que la modificación o derecho de petición para modificar la resolución recurrida es exclusiva de las partes, aún cuando pudiera parecer que el órgano jurisdiccional también lo puede hacer en términos de la facultad que le confiere la ley cuando se refiere a que el juzgador podrá regularizar el procedimiento, pero esto de ninguna manera implica combatir la resolución del juez, sino sólo un medio de control del propio órgano jurisdiccional, toda vez que existe disposición expresa en el sentido de que los jueces no pueden revocar sus propias determinaciones, baste citar como ejemplo el artículo 848 de la Ley Federal del Trabajo que dispone:

"Artículo 848. Las resoluciones de las Juntas no admiten ningún recurso. Las Juntas no pueden revocar sus resoluciones.

Las partes pueden exigir la responsabilidad en que incurran los miembros de la Junta."

Sin embargo, como excepción a la regla podemos señalar lo preceptuado por el artículo 684 del Código de Procedimientos Cíviles que permite la revocación de algunos autos, al señalar:

"Artículo 684. Los autos que no fueren apelables y los decretos pueden ser revocados por el juez que los dicta, o por el que lo substituya en el conocimiento del negocio, sea por la interposición del recurso de revocación o por la regularización del procedimiento que se decrete de oficio o a petición de parte, previa vista a la contraria por tres días, para subsanar toda omisión que exista en el procedimiento o para el solo efecto de apegarse al procedimiento."

Ahora bien, los motivos que esgrima el impugnado -el que promueve el medio de impugnación-, puede ser: que la resolución judicial no sea dictada conforme a derecho en el fondo; o en la forma, o bien, que contenga una equivocada fijación de los hechos, por haber aparecido inadecuadamente los medios prueba desahogados en el proceso.

Por ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiriéndose a la materia de impugnación concretamente al recurso de aclaración, sostiene que una sentencia, forma parte integrante de la sentencia definitiva siendo importante para computar el plazo para interponer el recurso correspondiente o aún el juicio de amparo, "La aclaración de sentencia, sea en sentido positivo o negativo forma parte integrante de la misma sentencia, puesto que hasta que dicte el segundo fallo, el

primero viene a tener el carácter de sentencia definitiva"¹⁰

2.- CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION.

Existen diversas clasificaciones de los medios de impugnación, respecto de las cuales encontramos las siguientes:

Eduardo Pallares manifiesta que:

"Los medios de impugnación no sólo comprenden los recursos ordinarios y extraordinarios que pueden hacerse valer en contra de las resoluciones judiciales, tales como la Revocación, la Apelación, el Juicio de Amparo, la Apelación Extraordinaria y la Queja; también hay que incluir en ellos la Oposición del Tercero, el Incidente de Nulidad, la Audiencia en rebeldía, la Revisión de Oficio, La Protesta, etc." ¹¹

Por su parte el maestro José Ovalle Favela señala que los medios de impugnación se clasifican de la siguiente forma:

¹⁰ Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación.- Tesis de Ejecutorias. 1917-1975.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.- Cuarta Parte.- Tercera Sala, México, 1995, Tesis 21.- Pag.54.

¹¹ Pallares Eduardo, Op. Cit., p. 560.

"1) La generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir;

2) La identidad o diversa entre el órgano que dictó la resolución impugnada y el que decidirá la impugnación, y

3) Los poderes atribuidos al tribunal que debe resolver la impugnación." ¹²

Diversa clasificación nos es proporcionada por Nava Negrete, quien establece:

"Los recursos administrativos, medios de impugnación, se pueden dividir en dos grandes grupos o tipos: Los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial". ¹³

Atento a las clasificaciones referidas por los diversos jurisperitos, consideramos más aceptable la expuesta por el autor José Ovalle Favela, por lo que me abocare al estudio de ésta.

¹² Ovalle Favela José, "Derecho Procesal Civil", Editorial Harla, 2a. Edición, México 1985, p. 200 y 201.

¹³ De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, 11a. Edición, México 1982, p. 755.

El medio de impugnación por generalidad o especificidad de los supuestos:

Respecto de ésta clasificación el maestro José Ovalle nos dice:

“De acuerdo con el primer criterio, los medios de impugnación pueden ser ordinarios, especiales o excepcionales. Los medios de impugnación ordinarios son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones judiciales. Son, como señala Alcalá-Zamora, el instrumento normal de impugnación. Los medios de impugnación especiales son aquéllos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la ley. Por último, los medios de impugnación excepcionales, siguiendo a Alcalá-Zamora, son aquéllos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de la cosa juzgada.”¹⁴

Siguiendo con el criterio del autor referido, los medios de impugnación ordinarios son aquéllos que en forma común son utilizados como medio de defensa por los particulares, de los cuales el ejemplo más claro lo encontramos en el recurso de apelación, el cual tienen por objeto que un juez superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior, atento

¹⁴ Ovalle Favela José, Op. Cit. p. 201.

al hecho de que las sentencias no pueden ser revocadas por el juez que las dicta.

Como ejemplo de las impugnaciones especiales encontramos el artículo 723 del Código de Procedimientos Civiles, que establece algunos casos en particular sobre los que se puede hacer valer, y al respecto señala:

"Artículo 723. El recurso de queja tiene lugar:

I Contra el juez que se niega a admitir una demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento;

II Respecto a las interlocutorias dictadas para la ejecución de sentencias;

III Contra la denegación de apelación;

IV En los demás casos fijados por la ley."

La impugnación excepcional nos dice el maestro José Ovalle Favela, que el ejemplo claro lo encontramos en la apelación extraordinaria a la cual se refiere el Código de Procedimientos Civiles, en su artículo 651 que dispone:

"Artículo 651. Se admitirá la apelación extraordinaria que contra la sentencia interpusiere el litigante rebelde conforme al capítulo segundo, título decimotercero."

Medios de impugnación por la identidad o diversidad del juzgador.

"Los medios de impugnación son verticales cuando el tribunal que debe resolver la impugnación (al cual se le denomina tribunal ad quem) es diferente del juzgador que dictó la resolución combatida (al cual se le designa juez a quo). Aquí se distinguen, pues, dos juzgadores diversos; el que va a conocer y a resolver el medio de impugnación -tribunal ad quem-, que generalmente es un órgano de superior jerarquía; y el que pronunció la resolución impugnada -juez a quo-." ¹⁵

El ejemplo claro de la impugnación por diverso juzgador la constituye nuestro Régimen Jurídico, el cual cuenta en la mayoría de los casos con una segunda instancia que se verifica ante un Juez Superior y así tenemos que el recurso de apelación, si bien es cierto que se presenta ante el juzgado quien ha de resolver dicha cuestión lo es la Sala respectiva, y no el juez que dictó la sentencia, ante ello se evidencia la relación jerárquica, toda vez que el inferior habrá de acatar la resolución emitida por la Sala, por lo cual se establece

¹⁵ Idem.

perfectamente el orden de jerarquías.

Tratándose de la impugnación por diversidad de juez denominada horizontal, el ejemplo claro lo encontramos en el recurso de revocación, el cual es substanciado y decidido por el mismo juzgador.

Los medios de impugnación por los poderes del tribunal.

Por lo que respecta a las facultades o poderes del juzgador o autoridad, que debe resolver la impugnación, también se subdividen los medios en: de Anulación, Sustitución y de Control. En los de Anulación el Tribunal que va a resolver puede decidir sobre la nulidad o la validez de la resolución de procedimientos impugnados; y en él supuesto que declare la anulación del acto o del procedimiento, sus efectos se pierden por lo que hace al juez que primeramente resolvió, él A QUO, debiendo éste emitir otra resolución o continuar la instancia de la parte interesada, concretamente, un nuevo procedimiento, los ejemplos los tenemos en el incidente de nulidad de actuaciones y la apelación extraordinaria. En cuanto a los de Sustitución, el Tribunal AD QUEM estará en un plano de igualdad o similar a la del juez que emitió la resolución impugnada, es decir, lo sustituye, y así puede CONFIRMAR, MODIFICAR O REVOCAR la resolución combatida; en los dos últimos supuestos, la nueva

resolución sustituye parcial o totalmente la resolución combatida, así tenemos los recursos de Revocación, Reposición y el de la Apelación. En cuanto al último, de los llamados de Control, el tribunal que va a conocer no invalida o le da validez a la resolución, ni la modifica, confirma o revoca, pues únicamente resolverá sobre su aplicación, es decir, si debe o no aplicarse, si debe o no quedar subsistente; como ejemplo tenemos el llamado recurso de Queja. Esta tiene un origen de la doctrina italiana, que divide las impugnaciones entre reincidentes y substitutivas y que Humberto Sierra, distingue entre medios de Censura, de Critica y de Control.

3.- DIFERENCIAS ENTRE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS RECURSOS.

No existe propiamente una diferencia tajante entre los medios de impugnación y los recursos, pues sólo el hecho de que unos son parte de otro y así nos lo refiere José Ovalle Favela al establecer:

"Generalmente se identifican los conceptos de medios de impugnación y de recursos, como si estas expresiones fueran sinónimas. Sin embargo, la doctrina considera que los recursos sólo son una especie de los medios de impugnación, que vienen a ser el género. Además de los recursos, que son la especie de

medios de impugnación más importantes, existen otras especies, tales como la promoción de un ulterior proceso, la reclamación sobre nulidad de actuaciones, etc.”¹⁶

Por su parte el maestro Cipriano Gómez Lara refiere la distinción entre recurso y medio de impugnación al señalar:

“Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa pues que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso.”¹⁷

Como se puede apreciar de lo anterior podemos establecer que los medios de impugnación *latu sensu* se dividen o se conforman en medios de impugnación en *estricto sensu* y recursos.

¹⁶ Ibidem, p. 203.

¹⁷ Gómez Lara Cipriano, “Teoría General del Proceso” Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 7a. Edición, México 1987, p. 333.

Los recursos son todos aquéllos medios de defensa que puede hacer valer un particular, con motivo de una resolución emitida dentro de un procedimiento, en que necesariamente habrá de resolverse.

Los medios de impugnación que pueda hacer valer un particular en un procedimiento diverso, como es el caso del juicio de amparo que aún cuando constituye un medio de impugnación no se puede concebir como erróneamente lo han calificado, es decir como un recurso.

Al ser el recurso un medio de defensa y por consiguiente un medio de impugnación, constituye un género y los medios de impugnación la especie, por lo que se puede concluir que todo recurso necesariamente será un medio de impugnación, pero no todo medio de impugnación necesariamente es un recurso.

4.- LOS RECURSOS JURISDICCIONALES.

Hemos de iniciar por establecer la definición de recurso, y así encontramos que éste es definido por el maestro Guillermo Colin Sánchez quien se refiere a su etimología y a su definición al señalar:

"La palabra recurso viene del italiano recurso, cuyo significado es: 'volver al camino andado'. Los recursos son medios establecidos por la ley para impugnar las resoluciones judiciales que, por alguna causa fundada, se consideran injustas, garantizando, de esa manera, en forma más abundante, el buen ejercicio de la función jurisdiccional."¹⁹

De acuerdo con nuestro sistema judicial podemos establecer que existen diversas clases de recursos, las cuales atenderán como hemos mencionado a la materia, al grado y a la cuantía, sin embargo para efectos del presente inciso sólo nos referiremos a los recursos establecidos por el Código de Procedimientos Civiles el cual dispone en su título décimo segundo, capítulo II, III y IV, lo correspondiente a los recursos señalando como tales el recurso de apelación y de queja, aún cuando no señala dentro de éste apartado a la revocación y la reposición.

Estos recursos atienden a un mismo procedimiento, pues todos ellos se darán y resolverán dentro de la secuela procesal, de tal forma que la apelación, la queja, la revocación y la reposición atenderá a un mismo procedimiento sin salir de él, como sería el caso del juicio de amparo, que siendo un medio de impugnación no constituye un recurso.

¹⁹ Colín Sánchez Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa, 11a. Edición, México 1989, p. 443.

La apelación se dará respecto de una resolución emitida por el juez que de acuerdo con alguna de las partes sea violatorio, ante ello se deberá de hacer valer por escrito tal recurso, dentro del término de 6 días, si se trata de un auto o interlocutoria y de 9 días si es de una sentencia definitiva, el referido escrito deberá de contener la resolución impugnada y expresar los agravios que se considere halla causado, de tal forma que el juez habrá de calificarla, no substanciarla, es decir que determinará si ésta es procedente o no, y en caso de no serlo podrá desecharla ésta y cualquier otro recurso pues así lo dispone el artículo 72 del Código de Procedimientos Civiles con motivo de las reformas de 24 de mayo de 1996, que dispone:

"Artículo 72. Los tribunales no admitirán nunca promociones o solicitudes, incluyendo recursos, notoriamente frívolos o improcedentes; los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a la otra parte, ni formar artículo, y en su caso consignará el hecho al agente del Ministerio Público.

Los incidentes ajenos al negocio principal o notoriamente frívolos e improcedentes, deberán ser repelidos de oficio por los jueces.

Al desechar las promociones o solicitudes, incluyendo los recursos e incidentes que los tribunales consideren notoriamente frívolos o improcedentes, los tribunales deben

fundar y motivar su determinación.”

Una vez admitida la apelación y habiéndose dado vista a la parte contraria, ésta se enviará a la sala correspondiente con su respectivo testimonio de apelación, para que ésta decida sobre su procedencia o improcedencia.

Por lo que respecta al recurso de queja, éste habrá de presentarse ante la propia autoridad que emite el acto violatorio, dentro de los tres días siguientes al acto reclamado, deberá ser por escrito expresando los motivos de inconformidad, con lo cual deberá remitirse al superior junto con el informe justificado que rinda la autoridad, en donde será substanciada.

Tratándose del recurso de revocación éste se substanciará en términos del artículo 137 bis, en su fracción XI que dispone:

“Artículo 137 Bis. Operará de pleno derecho la caducidad de la primera instancia cualquiera que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos, y sentencia, si transcurridos ciento veinte días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes.

Los efectos y formas de su declaración se sujetarán a las siguientes normas:

I...

XI Contra la declaración de caducidad se da sólo el recurso de revocación en los juicios que no admiten apelación. Se substanciará con un escrito de cada parte en que se propongan pruebas y la audiencia de recepción de éstas, de alegatos y sentencia. En los juicios que admiten la alzada cabe la apelación en ambos efectos. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá la reposición. Tanto en la apelación de la declaración como en la reposición la substanciación se reducirá a un escrito de cada parte en que se ofrezcan pruebas y una audiencia en que reciban, se alegue y se pronuncie resolución. Contra la negativa de la declaración de caducidad en los que juicios que igualmente admitan la alzada cabe la apelación en el efecto devolutivo con igual substanciación..."

Como he referido con anterioridad en los incisos previos al presente, procederá la revocación contra los autos que no fueren apelables y los decretos que puedan ser revocados por el juez que los dicta.

Por último respecto del recurso de reposición éste se

substanciará en los mismos términos que el recurso de revocación, pero procede contra decretos y actos del Tribunal Superior, aún aquéllos que dictados en primera instancia serian apelables (art. 686 Código de Procedimientos Civiles).

No quiero referirme en éste apartado a lo concerniente respecto de los recursos en materia administrativa, puesto, que éste será tema de nuestro siguiente capítulo.

CAPITULO III

EL RECURSO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO.

Existe casi uniformidad en todos los tratadistas para definir a los Recursos Administrativos, por lo que sólo citaremos a algunos de ellos, empezando por lo manifestado por Héctor Fix-Zamudio, quien refiere las definiciones de varios tratadistas al señalar:

"Jesús González Pérez, afirma que el Recurso Administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de éste carácter, en tanto que los también españoles Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández, lo describen como los actos de la administración mediante los que el particular pide a la propia administración la reforma o revocación de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base de un título jurídico específico; y a su vez el Jurista Argentino Agustín A. Gordillo, lo considera como un medio jurídico del administrado para defender sus derechos ante la misma

administración pública.”¹⁹

Gabino Fraga lo define de la siguiente manera:

“El Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo, determinado para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, en su caso de encontrar comprobada la legalidad o la inoportunidad del mismo.”²⁰

Por su parte Juan Treviño, establece que:

“El Recurso Administrativo es un medio ordinario y directo de defensa que tienen a su alcance los gobernados en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos, con el objeto de que éste sea revocado o cuando menos modificado, cuando sea demostrada la ilegalidad del acto.”

²¹

Al respecto Jorge Cáceres, expresa que:

¹⁹ Citado Por: Fix-Zamudio Héctor “Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos”, Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Editado por Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1972, p. 58.

²⁰ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 27a. Edición, México 1988, p. 435.

²¹ Treviño Juan, “Justicia Administrativa”, Editorial Trillas, México 1987, p. 26.

"Los Recursos Administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas para procurar tener mediante un procedimiento legalmente establecido, que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoque o modifique, restableciendo el orden jurídico violado en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional." ²²

También el jurista Rafael de Pina, lo define como:

"El medio de impugnación establecido contra los actos de la Administración Pública y utilizable por el administrador cuando a su juicio le cause algún agravio." ²³

Finalmente citaremos la definición que proporciona el maestro Andrés Serra Rojas:

"El Recurso Administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que la

²² Citado por: De la Garza Sergio Francisco, "Justicia Administrativa, Editorial Trillas, 2a. Edición, México 1988, p. 26.

²³ De Pina Vara Rafael, Op. Cit. p. 413.

revoque, anule o la reforme una vez comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del acto.”²⁴

Considero que el Recurso Administrativo, es el medio por el cual un particular que se siente afectado por un acto del poder ejecutivo, puede recurrir éste en busca de una revocación o modificación, con lo cual se da validez al principio de legalidad.

Es importante señalar que será un Recurso Administrativo, siempre y cuando su origen, o sea el acto reclamado sea de naturaleza administrativa, es decir que se halle emitido por el Poder Ejecutivo directamente o mediante cualquiera de sus unidades o dependencias, de tal forma que atendiendo a la división de poderes que rige en nuestro país, podrán ser de orden local y de orden federal, toda vez que nuestra Constitución establece que corresponderá al Poder Ejecutivo lo concerniente a la Administración Pública Federal la cual se halla integrada en términos del artículo 90, que dispone:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden

²⁴ Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Tomo II, Editorial Porrúa, 10a. Edición, México 1986, p. 487.

administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Asimismo, cada entidad federativa tendrá su Poder Ejecutivo y desde luego su Administración Pública, y así lo refiere el artículo 116 que dispone:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo... "

En conclusión todo acto del poder ejecutivo, en ejercicio de sus atribuciones administrativas y que afecten la esfera jurídica de los particulares, podrá ser impugnado mediante el recurso que la ley establezca al efecto.

2.- IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La importancia del Recurso Administrativo consiste en que éste es un medio de impugnación que puede hacer valer el particular frente a una resolución administrativa que afecte sus intereses, atento a que la justicia y en general los procedimientos administrativos son dictados por hombres y por lo mismo son susceptibles de error, por lo cual surge la necesidad de establecer medios de impugnación que se pueden hacer valer ante esas resoluciones violatorias del derecho, lo que sin lugar a duda da gran importancia a éstos.

Por su parte el maestro Raúl Rodríguez Lobato nos refiere la importancia de los Recursos Administrativos al señalar:

"La importancia del recurso administrativo radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo y legal. Por ejemplo, específicamente en el campo tributario, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 202, fracción VI, señala la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos que puedan impugnarse por medio de algún

recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.”²⁵

No estoy totalmente de acuerdo con el comentario preinserto del autor, pues pareciera más bien que se refiere al principio de definitividad que propiamente a la importancia del Recurso Administrativo, sin embargo es cierto que mediante éstos recursos se puede hacer ver a la autoridad el error en que ha incurrido, dándole solución sin la necesidad de llegar a tener que promover un juicio para revocar una resolución, siendo ésto su principal importancia.

Siguiendo con el autor Raúl Rodríguez, éste señala diversa importancia al establecer:

“Desde otro punto de vista, el recurso administrativo es importante porque permite a la Administración revisar sus actos a instancia del particular, cuando éste se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo a fin de restablecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.”²⁶

Atento a la importancia que reviste el Recurso

²⁵ Rodríguez Lobato Raúl, “Derecho Fiscal”, Editorial Harla, 2a. Edición, México 1989, p. 249 y 250

²⁶ Ibidem, p. 250.

Administrativo, podemos señalar sus ventajas las cuales consisten en lo siguiente:

a) Es un control eficaz de la legalidad de los actos de la administración; ésto es si hay improcedencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios en el procedimiento que nulifiquen la defensa del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida, ante ello se podrá corregir el desvío del poder de la autoridad cuyo acto se reclama.

b) El recurso administrativo impone a la autoridad a corregir sus errores de sus correspondientes obligaciones, atento a la legalidad constitucional, ya que cuando las resoluciones emitidas son contrarias a derecho, y por lo mismo causan un agravio al particular, éste puede tramitar su correspondiente juicio ante el Tribunal Jurisdiccional, dejan en entredicho a la administración, por ello hay que considerar lo que refiere Borja Rodríguez al señalar:

"...Aunque el Derecho Administrativo acentúa las facultades del Gobierno y los deberes del ciudadano, a él, no obstante, es al que ha de recurrir el individuo cuando sé atenta a sus derechos, puesto que, al demarcar la esfera de la acción administrativa, indica los derechos individuales que debe

respetar la Administración y, para que ésta los viole, ofrece al individuo recursos legales.”²⁷

Esto involucra, que en un juicio se demostrará, por ejemplo, que el funcionario resolvió sin tener idea del problema planteado o pasó por su conocimiento o bien dictó una resolución adversa, porque es la tendencia a considerar que por ser la Administración Pública una actividad del Gobierno, siempre tiene la razón, o si es de mala fe, es para defender intereses mezquinos, o vengar agravios personales; de tal manera que en éstos casos el recurso opera como tamiz, para que los tribunales, sólo conozcan asuntos depurados de esos vicios, que manchan la Administración Pública. Por lo tanto, éste medio de defensa evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, pues basta la presentación de un escrito redactado, inclusive de su puño y letra, que indique su inconformidad y sus agravios, para que se le dé entrada.

c) Permite a la Autoridad Administrativa conocer en la inconformidad, de las fallas en la técnica legislativa existentes en la Ley, que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un Tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente; así

²⁷ Borja Rodríguez, “Derecho Político y Constitucional”, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México 1992, p. 308.

el particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede considerar circunstancias que un Tribunal no puede examinar. Hay ocasiones en que la Autoridad Administrativa encargada de resolver el recurso se da cuenta que el particular no expone el argumento principal o bien no aporta la prueba idónea, por lo que se ve forzado a solicitarle al ocursoante que amplie su escrito o ella misma supla esa deficiencia, como diligencia para mejor proveer.

d) Una última ventaja, sin que pueda existir otra, es de que al actuar el recurso como un tamiz, se depuran los asuntos para la defensa y se evita, por demás, un recargo en el trabajo de los diversos Tribunales. Además para el particular si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

Algunas veces la autoridad se da cuenta que cometió un error grave en perjuicio del gobernado y para evitarle mayor perjuicio, declara sin efecto el acto combatido, sea antes o después que conozca el Tribunal, en éste último caso hay que esperar la sentencia, que por el cúmulo de labores puede tardar meses en emitirse.

3.- NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO.

Como he señalado en el capítulo segundo del presente trabajo, el Recurso Administrativo es una parte integrante de los medios de impugnación, pues éstos lato sensu se hallan integrados por los recursos y por los medios de impugnación estricto sensu, los primeros pueden ser jurisdiccionales o administrativos atendiendo al procedimiento en que se hallan de interponer, al respecto el autor Héctor Fix Zamudio nos dice:

"El Recurso Administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo." ²⁹

Los medios de impugnación atienden al principio de legalidad y a las limitantes del proceder de la autoridad administrativa, de tal forma que cuando su actuar transgrede los derechos del particular éste puede inconformarse mediante el recurso respectivo, ahora bien, el recurso administrativo es resuelto por la propia autoridad, ante ello debemos señalar cuál es la naturaleza jurídica del acto que lo resuelve y así encontramos diversos tratadistas que señalan lo siguiente:

²⁹ Citado por Martínez Morales Rafael I., "Derecho Administrativo", Editorial Harla, México 1991, p. 401.

El maestro Andrés Serra Rojas señala al respecto:

"Dos opiniones se han elaborado para determinar la naturaleza del acto que decide el recurso:

a. La primera opinión afirma que este acto es de naturaleza jurisdiccional.

b. La segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo." ²⁹

Apoyando la primera opinión referente a que el acto es de naturaleza jurisdiccional el autor Gabino Fraga señala las siguientes razones:

"En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para

²⁹ Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 1233 y 1234.

iniciarlo, término de prueba, audiencia de alegatos, etc.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.”³⁰

Las razones señaladas por el maestro Gabino Fraga en favor de la teoría que considera al acto que resuelve al recurso como de naturaleza jurisdiccional, consideramos no son suficientes para tal efecto en virtud de que en su inmensa mayoría buscan equipararlo a un procedimiento jurisdiccional, lo que nunca será y lo que pretenden sólo asemejarlo, por lo que no puede decirse que es jurisdiccional cuando sólo tiene algunas características a más de que si atendemos a la definición dada por el Diccionario de la Lengua Española, se entiende por ésta:

“Poder o autoridad para gobernar y poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio.”³¹

Como se puede apreciar en la resolución de un recurso

³⁰ Fraga Gabino, Op. Cit. p. 437.

³¹ Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 354.

no existe un juicio, puesto que ni siquiera se da una trilogía procesal en la que intervengan las partes, actor y demandado y un órgano jurisdiccional encargado de resolver el conflicto, ya que en el Recurso Administrativo sólo existe un conflicto entre la autoridad y el gobernado, siendo ésta quien resuelve el procedimiento respecto de un acto dictado por ella misma y no un tercero ajeno a quien emite el acto impugnado.

En apoyo a las teorías que señalan que no es una función jurisdiccional sino administrativa, encontramos la señalada por García Oviedo a la cual se refiere el maestro Gabino Fraga:

“Los Recursos Administrativos -directo o de alzada- no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; mas lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de rescisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia.”³²

³² Citado por Gabino Fraga, p. 437 y 438.

Continuando con el mismo autor refiere otras dos circunstancias por lo que no puede considerarse un acto jurisdiccional:

Se sostiene, en segundo término, que la similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Por último, que la ley establezca como paralelos el Recurso Administrativo y el Judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la controversia.

Estimo que el punto es dudoso y que podrían esgrimirse todavía razones en favor y en contra de ambas opiniones. Sin embargo, me parece más fundados los argumentos aducidos por la que sostiene que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera como se acaba de indicar que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia." ³³

³³ Ibidem, p. 438.

4.- CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La clasificación de los Recursos Administrativos de acuerdo con Rafael Martínez Morales será en circular, vertical y horizontal y al respecto nos dice:

"En el primero, será el mismo funcionario que emitió el acto impugnado quien conozca del recurso. En el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida, conocer de su impugnación. El recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, al cual se le encarga el procedimiento en materia de recursos administrativos." ³⁴

El maestro Raúl Rodríguez Lobato nos proporciona una diversa clasificación respecto del Recurso Administrativo, y al respecto nos dice:

"En la legislación fiscal mexicana los recursos administrativos se clasifican en optativos y obligatorios. Es optativo cuando se puede elegir entre agotarlo primero y después, llegado el caso, acudir a juicio ante los tribunales, o

³⁴ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 403.

bien acudir directamente al juicio.”³⁵

Cabe señalar que de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el único recurso que se puede hacer valer será el de revisión como lo contempla el artículo 83 del referido ordenamiento legal:

“Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.”

Por lo que respecta a la clasificación señalada por el maestro Rafael Martínez Morales, en cuanto a que los Recursos Administrativos, el de revisión será en forma circular, toda vez que el mismo funcionario que emite el acto impugnado es el que conoce del recurso, aún cuando la Ley General de Salud establece que podrá delegarse ésta facultad en el área competente de la autoridad que corresponda.

Recordando la clasificación de los medios de impugnación y propiamente de los recursos jurisdiccionales a que hace referencia el maestro José Ovalle, es decir en ordinarios, especiales o excepcionales, el recurso de inconformidad lo

³⁵ Rodríguez Lobato Raúl, Op. Cit. p. 260.

podemos concebir como un medio de revisión ordinario, toda vez que mediante él se combaten no la generalidad sino todas las resoluciones que dicta la autoridad sanitaria, en virtud de que no se conoce otro recurso que se pueda hacer valer.

5.- REQUISITOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Los requisitos del Recurso Administrativo comprenden dos aspectos, el primero de ellos los elementos del Recurso Administrativo y el segundo propiamente los requisitos de la interposición del Recurso Administrativo, los cuales van correlacionados, pues tanto unos como otros son necesarios y constitutivos de ese medio de impugnación, que desde luego deben estar contenidos en la ley.

Por lo que respecta a los requisitos y elementos del acto administrativo el maestro Rafael Martínez Morales nos señala:

"a) Una resolución administrativa que constituye la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile;

b) El particular que interpone el recurso que es a

quien le interesa que la autoridad revise su actuación;

c) Debe afectar al particular esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la revisión de un acto, el cual le beneficia;

ch) Debe estar establecido en la ley esto lo hemos indicado en el concepto de Recurso Administrativo y es necesario que, aunque sea enunciativamente, la ley establezca. En nuestro derecho, usualmente, sólo se indica el nombre del recurso y el plazo para interponerlo; aun así, debe ser la ley quien lo prevea;

d) La autoridad ante la que se interpone será siempre de carácter administrativo, pues ya quedó señalado que a los órganos del poder ejecutivo se les está brindando la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apreciación al emitir un acto administrativo;

e) Plazo para interponerlo ya que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación; el cual suele ser variable en nuestra legislación: 8, 15, 30 días, conforme el ordenamiento aplicable. Pareciera existir en la actualidad, un movimiento legislativo tendiente a unificar el término a 15 días

hábiles suponemos que para hacerlo coincidir con la ley de amparo;

f) Requisitos de forma la ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; forma que será, en todo caso, escrita. En algunos casos, como en materia de normas de calidad y de comercio exterior, existen formatos ya impresos para presentar el recurso que la ley prevé;

g) Procedimiento adecuado las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no serán seguidas minuciosamente en materia de Recurso Administrativo, sin embargo, es necesario que se respeten determinadas etapas y garantías del procedimiento. Es de destacar que el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio de la legislación administrativa en este punto;

h) Obligación de la autoridad de dictar resolución dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, es totalmente obligatoria el que recaiga una resolución, la cual como lo hemos indicado, consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó; tal resolución es un nuevo acto administrativo y, se debe insistir en que no se trata, bajo ningún concepto, de una sentencia, ya que no ha existido contienda procesal ante órgano investigado con potestad para pronunciar verdad legal a

favor de una parte en controversia con otra.”³⁶

En atención a lo señalado por el maestro Rafael Martínez Morales, podemos establecer que la existencia de una resolución administrativa es esencial para la interposición del Recurso Administrativo, la cual obviamente debe de ser contraria a los intereses del particular, toda vez que de no ser así no tendría caso el interponer el recurso administrativo.

Tratándose de la interposición del recurso, éste es un derecho y facultad del particular, por lo que puede asumir dos posturas, la primera que será no interponer el recurso y la segunda él interponerlo, lo cual establecerá desde luego la inconformidad o conformidad del particular.

Es necesario que el recurso esté establecido en la ley, es decir el recurso o recursos que se puede interponer y la manera de substanciarlos, lo cual variará dependiendo de la materia en que ha de hacerse valer el recurso, por ejemplo en materia fiscal existen los recursos de revocación y de oposición al procedimiento de ejecución, en tanto que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sólo contempla el de revisión.

Tratándose de lo que pudiéramos establecer como requisitos de forma, es decir las formalidades que la ley exige

³⁶ Martínez Morales Rafael I., Op. Cit. p. 402 y 403.

podemos señalar la autoridad ante quien se debe interponer el recurso, si éste es por escrito u oral, el plazo para hacerlo y los documentos que habrán de ofrecerse, es decir la forma en que habrá de substanciarse, desde la interposición del recurso hasta la resolución de éste.

CAPITULO IV

LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA

1.- FORMAS DE TERMINACION DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Dentro de éste apartado nos referiremos a las diferentes formas de solucionar las controversias o conflictos que surgen entre los individuos, por las que sin intervención necesaria de una tercera persona se puede dar por concluido un conflicto, éstas formas se han denominado autocompositivas y al respecto el maestro Cipriano Gómez Lara nos señala:

"La autocomposición es el segundo gran grupo de formas de solución de los conflictos de intereses. Carnelluti, distingue que: ...la composición del litigio que efectúen las partes, o autocomposición, de la que lleve a cabo el juez, o heterocomposición.

Advirtiendo más adelante, en su misma obra, que la autocomposición es un género dentro del cual cabe que se reconozcan varias especies, dos unilaterales o derivadas de un

acto simple, y una bilateral derivada de un acto complejo, para hablar así de: a) La renuncia; b) el reconocimiento y c) la transacción.”³⁷

El desistimiento o renuncia así como el allanamiento son figuras autocompositivas que pueden ser hechas valer por una sola de las partes sin intervención de la otra parte, y mediante ellas se dará solución a un conflicto, lo cual puede suceder dentro de un procedimiento o fuera de éste.

a).- DESISTIMIENTO.

Por desistimiento el autor José Ovalle Favela nos dice:

“Por desistimiento se entiende, en términos generales, la renuncia de la parte actora a los actos del proceso o a su pretensión litigiosa. Se distingue así por un lado, entre la renuncia a los actos del proceso o desistimiento de la instancia, que es un desistimiento parcial porque sólo afecta a los actos del proceso y deja subsistente la posibilidad de que el actor exija la satisfacción de su pretensión en un nuevo proceso, distinto de aquél en que se haya planteado el

³⁷ Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. p. 35

desistimiento de la instancia; y, por otro lado, la renuncia de la pretensión litigiosa o desistimiento de la pretensión o del derecho, que es un desistimiento total, porque afecta directamente a la pretensión o del fondo, la cual ya no podrá ser reclamada en ningún otro proceso. El desistimiento de la instancia, por implicar sólo una renuncia a los actos del proceso y dejar subsistente la pretensión del acto, requiere del consentimiento del demandado, en cambio, el desistimiento de la presentación por implicar una renuncia total a ésta, no requiere de dicho consentimiento.”³⁸

b) .- ALLANAMIENTO.

En cuanto al allanamiento, podemos establecer que éste es el reconocimiento o la aceptación de la reclamación hecha valer por una parte en contra de otra y al respecto el autor Cipriano Gómez Lara nos dice:

“El allanamiento es una conducta o acto procesal que implica el reconocimiento por el demandado o por quien resiste en el proceso, a las pretensiones de quien acciona. Como puede fácilmente observarse es una conducta característica del demandado o resistente respecto de las pretensiones del actor

³⁸ Ovalle Favela José, Op. Cit. p. 163.

dentro del proceso.”³⁹

Por su parte el autor Humberto Briseño señala respecto al allanamiento lo siguiente:

“El allanamiento implica un retiro del futuro reaccionar, consecuentemente un apartamiento de la serie que carecerá de objeto, de debate. Si la sentencia viene a favorecer la pretensión del actor, es porque el conflicto expresado en la demanda no tienen oposición jurídica. Pero a fin de que el allanamiento sea posible, deberá referirse esencialmente a derechos disponibles.”⁴⁰

Tratándose del Recurso Administrativo ambas formas pueden ser procedentes, es decir que la autoridad hacendaria al desistirse de la acción intentada o incluso allanarse al recurso de inconformidad interpuesto por el particular, de tal forma que el acto de autoridad quede insubsistente y como consecuencia de ello no cause agravios al particular.

c). - TRANSACCION.

Por lo que se refiere a la transacción, ésta se halla definida por el autor Cipriano Gómez Lara quien nos dice:

³⁹ Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. p. 37.

⁴⁰ Briseño Sierra Humberto, “Derecho Procesal Civil”, Volumen III, Editorial Cárdenas Editores, 3a. Edición, México 1989, p. 511.

"La transacción es indudablemente la figura característica de autocomposición bilateral. Es decir, es un negocio jurídico a través del cual las partes encuentran mediante el pacto, mediante el acuerdo de voluntades, la solución de la controversia o del litigio." ⁴¹

Por su parte el Código Civil define a la transacción en los siguientes términos:

"Artículo 2944. La transacción es un contrato por el cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente o previenen una futura."

La transacción según, Alcalá Zamora, nos expone:

"Que es uno sólo de los litigantes quien cede o accede, habrá desistimiento o allanamiento, parciales o totales, pero transacción o reciprocidad, no quiere decir igualdad en los sacrificios consentidos y por tanto junta a la transacción ciento por ciento." ⁴²

El jurista Ovalle Favela agrega:

⁴¹ Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. p. 38.

⁴² Alcalá Zamora y Castillo Niceto, "Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal", Tomo I, U.N.A.M, Editorial Porrúa, México 1974, p. 68.

"La forma apropiada para realizar la transacción sobre controversia presente la que ofrece mayor garantías, es la del convenio judicial, es decir, el acuerdo celebrado por las partes ante el juzgador para dar por terminado el proceso. Becerra Bautista apunta que los requisitos esenciales del contrato de transacción son los siguientes: a) una relación incierta, bien sea porque exista un litigio pendiente o porque haya temor de una condena adversa, b) intención de las partes de sustituir esa situación dudosa por una cierta, y c) recíprocas concesiones de las partes." ⁴³

Existen dos especies de transacción:

1. Transacción extrajudicial, misma que pondría fin a una controversia, a la incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica, es decir sin excitar a un órgano judicial.

2. Transacción judicial, aquella que finiquita una controversia de la cual ya tenía conocimiento la autoridad judicial, es decir, hay un proceso o procedimiento pendiente.

La transacción, por otra parte en nuestro Derecho Administrativo, no se encuentra legislada, aún cuando de hecho se practica, porque se plantea el problema de si se refiere

⁴³ Ovalle Favela José, Op. Cit. p. 164.

únicamente a las relaciones jurídicas civiles en que es parte la Administración Pública, o por, el contrario se refieren también a las relaciones jurídico administrativas, es más no se encuentra prevista conforme a la reciente Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Tal vez por los criterios imperantes en la doctrina que se ubican en dos tesis: las que la admiten y las que la niegan.

Dentro de la primera, que se le puede denominar negativa, considera primero que la transacción es sólo posible si se trata de relaciones jurídicas en las que las partes tienen poder de disposición, lo que no sucede en las relaciones jurídico-administrativas, ni en algunas relaciones civiles, por ejemplo, las del estado civil de las personas, matrimoniales, etc.; segundo, que la administración puede llegar a la conclusión de que el acto impugnado es un recurso administrativo, es válido o inválido, por lo que de adoptarse en transigir, resultaría viciado, en la primera hipótesis, porque si el acto es válido, la conclusión de transigir vendrá determinada por el temor del éxito en el proceso o por la intención de favorecer al demandante; en el segundo supuesto, porque su voluntad estaría dirigida a aprovecharse de la duda, del temor o de la necesidad de la parte contraria.

Dentro de la segunda, que puede llamarse afirmativa, se admite la practica de ésta figura procesal, en las relaciones

juridico-administrativas, sin embargo atendiendo a la consideración anterior creemos que ésta no se dará dentro del ámbito administrativo, toda vez que para ello se requiere que la autoridad ceda en sus pretensiones lo cual resulta incongruente, toda vez que de darse no se aplicaría exactamente la ley y por el contrario se prestaría a innumerables fraudes a la misma.

2.- LA CADUCIDAD.

Rafael De Pina, la precisa como:

"La extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso; es decir, la extinción de la relación jurídica procesal o consecuencia de la inactividad del demandante y de la demandada durante cierto tiempo, figuras que también se dan en el procedimiento administrativo. Tratándose del demandante o del recurrente tiene por objeto esta institución evitar la dependencia de un proceso por tiempo indeterminado, el legislador además considerando el interés como un requisito para ejercicio de la acción de partes interpreta esta conducta procesal como falta de expresado requisito y por lo tanto como justificación suficiente para que el caso hipotéticamente

definido opera la caducidad más o menos rigurosamente." ⁴⁴

Ovalle Favela, determina que:

"La caducidad de la instancia consiste en la extinción del proceso a causa de la inactividad de las dos partes durante un período de tiempo más o menos prolongado, es también -nos continua explicando-, un modo extraordinario de terminación del proceso. La finalidad principal de la caducidad de la instancia es evitar que los procesos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes, éstas tienen la carga de impulsar el desarrollo del proceso y el incumplimiento de esta carga para ambas partes durante un periodo prolongado de tiempo produce la caducidad de la instancia." ⁴⁵

Atendiendo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aplicable desde luego a la Ley General de Salud, como lo dispone el artículo 10. de los referidos ordenamientos que dispone:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los

⁴⁴ De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José, "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, México 1978, p. 134.

⁴⁵ Ovalle Favela José, Op. Cit. p. 197.

Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas."

En términos del artículo 2o. de la referida Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles éste ordenamiento dispone en su artículo 373 lo concerniente a la caducidad y al respecto dice:

"Artículo 373. El proceso caduca en los siguientes casos:

I. Por convenio o transacción de las partes, y por cualquiera otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

II. Por desistimiento de la prosecución del juicio,

aceptando por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda;

III. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia, y

IV. Fuera de los casos previstos en los dos artículos procedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el sólo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Lo dispuesto por esta fracción, es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste."

Como lo dispone el artículo preinserto la caducidad operará en el Recurso Administrativo, cuando se dé cumplimiento

voluntario a la reclamación antes de una sentencia, es decir que el particular diera cumplimiento al acto administrativo o bien que en la secuela procesal de la interposición del Recurso Administrativo, no existiera iniciativa de parte por más de un año.

El criterio seguido por el legislador en el Código Federal Procedimental, juzgamos que es aplicable en el proceso administrativo, en la interposición de un medio de impugnación, se origina en cuanto la autoridad requiera algún documento, o comparecencia para el desahogo de alguna diligencia, en éste caso concreto, puede operar la caducidad, pues el recurrente tiene interés en la resolución del recurso. En cuanto a la autoridad es controvertida la caducidad, pues ella está obligada, dentro del término que le señale la ley a emitir su sentencia o su resolución.

3.- LA RESOLUCION DE DICTAMEN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La resolución la consideramos como aquélla determinación de la autoridad por la iniciativa de parte ante una controversia o una petición.

El maestro Cipriano Gómez Lara nos define a la resolución en los siguientes términos:

"Toda decisión o providencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio." ⁴⁶

En materia administrativa podemos distinguir tres clases de resoluciones, las de mero trámite, las que no ponen fin al recurso y las que ponen fin al Recurso Administrativo, atendiendo a lo señalado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, que se aplica supletoriamente a la Ley General de Salud y al respecto nos dice:

"Artículo 220. Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

A pesar de que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no es aplicable en forma supletoria a la Ley General de Salud, queremos referir la definición que

⁴⁶ Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. p.323.

sobre resolución nos brinda y al respecto dispone:

“Artículo 79. Las resoluciones son:

I Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos;

II Determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales;

III Decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos;

IV Resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenando, admitiendo o desechando pruebas, y se llaman autos preparatorios;

V Decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias;

VI Sentencias definitivas.”

a). - TERMINO.

La autoridad administrativa cuenta con una serie de limitantes que no pueden exceder para dar respuesta a las solicitudes y a los recursos interpuestos por los particulares, de tal forma que sus decisiones no sólo habrán de ser sujetas a derecho, sino que incluso deberá de darse en forma pronta y expedita, pues todo ello se halla contemplado por nuestra Constitución como garantías individuales de todo ser humano, ante ello no escapa el Recurso Administrativo el sujetarse a esos lineamientos y la primera obligación que encontramos la constituye el término para resolver éste.

Por su parte el Diccionario de la Lengua Española nos dice:

"Punto extremo de una cosa. Ultimo momento de la existencia de una cosa." ⁴⁷

Tratándose del Recurso Administrativo éste tiene un término para interponerse, más no para ser resuelto por lo que tendremos que acudir a la generalidad, el primero de ellos se haya reglamentado en el artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que dispone:

⁴⁷ Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit. p. 560.

"Artículo 85. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra."

Respecto al término para resolver el recurso administrativo, éste no se haya regulado por la Ley General de Salud, a pesar de que no existe un término preciso para dar la resolución definitiva al recurso, debemos de estar a lo señalado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone como garantía individual la obligación de resolver el recurso en un tiempo prudente y al respecto señala:

"Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Del artículo preinserto y de los diversos dispositivos que contempla nuestra Constitución no aparece referido lo que significa o el tiempo que debe entenderse por breve término, sin

embargo el maestro Ignacio Burgoa nos los refiere:

"La idea de breve término que emplea el artículo 8 de la Constitución no ha sido delimitado cronológicamente. Sin embargo, la Corte ha estimado, en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado. Ahora bien, ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable en todo caso, pues la misma Suprema Corte ha considerado que el 'breve término a que el mencionado precepto constitucional alude, debe ser 'aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse.'" ⁴⁸

En conclusión, podemos decir que la autoridad sanitaria deberá de dictar la resolución al Recurso Administrativo dentro de un plazo de cuatro meses como máximo, puesto que es un término más que suficiente para dictar la resolución respectiva.

Sin embargo si la autoridad no da respuesta dentro del término señalado al efecto, pudiera entenderse como una negativa ficta, de tal forma que el particular puede interponer el juicio de amparo y al respecto Raúl Rodríguez Lobato dice:

⁴⁸ Burgoa Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, 21a. Edición, México 1988, p.378

"El silencio de la autoridad, es una presunción que se justifica también por el principio de seguridad jurídica, ya que si la autoridad no cumple con el mandato constitucional, primero, y legal ordinario, después, de resolver las instancias de los particulares en un plazo determinado, la ley substituye la voluntad de la autoridad y, dando un significado a su silencio, presume que la resolución es negativa, con lo cual los particulares quedan en aptitud de obrar como a su derecho convenga." ⁴⁹

Cabe señalar que de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el particular no tiene que esperar forzosamente al término referido, ya que lo faculta para que en cualquier tiempo pueda hacer valer lo que a su derecho convenga considerando que la autoridad ha confirmado el acto impugnado, pues así lo dispone el artículo 94 que señala:

"Artículo 94. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado."

⁴⁹ Rodríguez Lobato Raúl, Op. Cit. p.255.

b).- LOS AGRAVIOS.

Por agravio se entiende, nos dice Rafael de Pina:

"Que es toda lesión -daño o perjuicio- ocasionada por una resolución judicial o administrativa, (sic) por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma." ⁵⁰

Los agravios es parte medular de estudio de la resolución o dictamen del Recurso Administrativo, pues mediante ellos la autoridad se hace sabedora de la supuesta falta en que ha incurrido, al no haber aplicado correctamente un precepto legal o bien al no haberlo aplicado, de tal forma que si no existen agravios carecerá de todo sentido el recurso de inconformidad interpuesto.

Los agravios son analizados y susceptibles de probanza para que puedan ser procedentes, atento a ello y en particular nos los expresa la autoridad administrativa, no podrá concederle razón a su petición, pues no basta que se ofrezcan las pruebas si no se sabe en qué términos han de aplicarse, ante ello considero que el escrito por el que se interpone el recurso

⁵⁰ De Pina Rafael Op. Cit. p. 40.

administrativo debiera de narrar los agravios en forma clara y precisa, para que de ésta forma el particular pueda hacerse entender, y al robustecerlos con las pruebas que al efecto ofrezca deberá concedérsele la razón, motivo por el cual resulta más que necesaria el que se expresen los agravios en forma clara y precisa, pues de ello dependerá que la autoridad conceda o no razón.

En términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al interponer el Recurso Administrativo, será necesario que el escrito inicial contenga los agravios, pues de no ser así será confirmado el acto impugnado.

c).- EXAMEN DE LAS PRUEBAS.

La Ley General de Salud no contempla ningún dispositivo concerniente a la valoración de las pruebas respecto del Recurso Administrativo, asimismo tratándose de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ésta tampoco refiere nada respecto de la valoración de pruebas, por lo que debemos de acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles que en forma supletoria debe aplicarse; este ordenamiento señala en su artículo 197 lo siguiente:

"Artículo 197. El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, una enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo."

En particular la valoración de las pruebas se regirá atendiendo a lo siguiente:

La prueba confesional hará prueba plena bien sea en la demanda o en la contestación de ésta, así como la que se dé por las partes en cualquier etapa del procedimiento, siempre que ella sea hecha en forma voluntaria y sin presión de ninguna naturaleza, cabe recordar que la confesión está a cargo de las partes y tratándose de las personas morales quien cuente con las facultades necesarias para que sus manifestaciones produzcan consecuencias de derecho, por lo que respecta a la confesión ficta ésta no hace prueba plena y sólo produce una presunción.

Tratándose de las pruebas documentales harán prueba los documentos públicos, así como los privados, que no sean objetados.

Tratándose de la prueba pericial la valoración quedará al arbitrio de la autoridad, sin embargo ésto no debiera ser así, máxime que en algunos procedimientos el dictamen pericial materialmente decide la controversia, baste citar como ejemplo la prueba pericial caligráfica, grafoscópica, grafométrica, así la pericial médica tratándose del delito de violación o la pericial en ingeniería cuando se trata de una prescripción.

El reconocimiento o inspección judicial hará prueba plena, siempre y cuando no se requieran para su entendimiento la colaboración de algún perito.

La prueba testimonial quedará al arbitrio de la autoridad excepción hecha que los testigos sean propuestos por ambas partes, es decir que sean los mismos testigos de los contendientes.

Las fotografías, los documentos taquigráficos y cualquier otra probanza queda al arbitrio de la autoridad, pero si éstas acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar, podrán constituir prueba plena.

Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio y las que admitan prueba en contrario quedarán al arbitrio de la autoridad.

d) .- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

La fundamentación y la motivación son requisitos esenciales de toda resolución, pues ellos atienden al principio de legalidad establecido en nuestra Constitución en el artículo 16 que dispone que todo acto de molestia debe ser en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, ante ello el recurso de revisión no debe escapar, teniendo la obligación de ser fundado y motivado, de tal forma que si no cumple con los requisitos violará el precepto referido y por consecuencia será contrario a derecho.

Respecto de la fundamentación y motivación Armando Herrera Cuervo nos dice:

"La falta de motivación y fundamentación del acto que se combate puede presentarse cuando la autoridad no exprese los artículos de la Ley en que apoya su acto; a que la aplicación de la norma procedente se haya afectado en forma equívoca o por que el fundamento del acto no descansa en la disposición debida. Ambos conceptos (motivación y fundamentación), referidos a los actos de autoridad están explorados en derecho con amplitud,

principalmente en la rama Constitucional.”⁵¹

La fundamentación consiste en todos aquéllos dispositivos de derecho que la autoridad ha empleado para emitir la resolución, en tanto que la motivación son los razonamientos jurídicos que apoyados en los fundamentos de derecho esgrime la autoridad en su resolución para determinar en tal sentido.

El recurso de revisión deberá de apegarse a lo preceptuado por el artículo 16 constitucional, pues de no ser así será violatorio de las normas procedimentales pues incluso el artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo así lo dispone:

“Artículo 92. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto...”.

El maestro emérito Ignacio Burgoa Orihuela, enseña que “...la motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades

⁵¹ Herrera Cuervo Armando, “Recursos Administrativos”, Editorial Porrúa, México 1976, p. 25.

administrativas y judiciales, lo que se llama 'facultad discrecional', para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin esta aquella sería arbitraria, francamente conculcadora del artículo 16 de la Constitución. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de los supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa, preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar."⁵²

Por último quiero señalar que respecto de la fundamentación el juez habrá de aplicar forzosamente lo preceptuado por la ley en atención al negocio de que se trate, en tanto que la motivación puede darse no necesariamente en idéntico sentido de lo preceptuado por el ordenamiento jurídico, pues la ley otorga la facultad discrecional a la autoridad administrativa, que consiste en que la autoridad puede esgrimir sus consideraciones para aplicar los fundamentos que estime acertados en su resolución.

⁵² Burgoa Orihuela Ignacio. "Las Garantías Individuales".- Editorial Porrúa.- México 1988. pag.

CAPITULO V

LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD HOY DE REVISION

1.- ANTECEDENTES.

Considero como lo expresa el maestro Andrés Serra Rojas, (Der. Admvo. II Tomo, pág. 567), que el "...Recurso Administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y resuelven por la Administración". "Los últimos Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado [y las propias leyes administrativas], aluden a la materia de los recursos administrativos exclusivamente en materia de competencia para resolverlos, pero no en cuanto a su procedimiento, salvo el artículo 94 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.". ⁵³

Por ello en la Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 "Se hace especial

⁵³ Serra Rojas Andrés, Op. Cit., p. 567.

énfasis en el procedimiento administrativo que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos [y resoluciones], que realiza la Administración en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes le atribuye competencia".

La voluntad administrativa se expresa a través de los actos y resoluciones administrativos, lo cuales requieren para su surgimiento a la vida de lo jurídico, de un cauce, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que lo formal de la serie de actos, en su sentido abstracto, que se concreta en la general actuación administrativa, resultando una garantía para el administrado.

2.- DIFERENCIA ENTRE RECURSO DE INCONFORMIDAD Y EL RECURSO DE REVISIÓN.

Es necesario retomar lo que antes hemos expresado, que en un Estado de derecho, es necesario la existencia de un control jurídico de la actividad administrativa, a fin de que las autoridades arreglen sus actuaciones y resoluciones conforme a la ley, y los gobernados puedan tener una protección o conservar sus intereses y derechos. Esto se traduce en una autotutela de la Administración Pública, haciendo un examen de

sus propios actos para dejarlos sin efectos, si no son legales ni oportunos.

Como lo expresa, Antonio Carrillo Flores, citado por Sergio Francisco de la Garza: "La autotutela de la Administración... deriva de la posibilidad en que la Administración se encuentra en los casos que vamos enseguida a especificar, para revocar, o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular, frente a la Administración, sino, o bien de una acción espontánea, oficiosa, de ésta o de una simple denuncia del particular, que puede ser un interesado en el caso, pero titular de lo que... precisamente como 'interés simple', interés al que el derecho objetivo no ha asociado como consecuencia jurídica la posibilidad de una pretensión individualizada." ⁵⁴

También mencionare que en los recursos se sigue un procedimiento represivo, en el sentido de que es la propia Administración, que actúa a petición de quien tenga interés legítimo, y se puedan corregir las violaciones que se hayan cometido por sus funcionarios, precisándose a lo que la doctrina y la legislación conoce como Recursos Administrativos.

⁵⁴ De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México 1992, p.753.

Por otra parte se afirma igualmente que el recurso administrativo es un procedimiento 'represivo' que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa de sus derechos, en ese sentido Gabino Fraga, sostiene que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derecho o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la administración una revisión del propio acto para que lo revoque, anule o reforme en caso de ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Luego entonces para poder determinar si el llamado recurso de inconformidad establecido en la Ley General de Salud es correcto o no, y en este último caso, la justificación de llamarle ahora recurso de revisión y la justificación de la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, será necesario acudir a la división o clasificación tradicionalista y generalizada de que los recursos administrativos lo conforman dos grandes grupos o tipos.

RECURSOS DE RECONSIDERACION.- O sea aquéllo que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados.

RECURSOS DE REVISION.- Los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo

especial.

Se fundamenta esta separación en virtud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a prever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.

A estos dos grupos se usan otras denominaciones para identificarlos, así al de reconsideración se le llama también recurso de reposición; al de oposición se le dice de revocación o reclamación; al de revisión se le conoce también como jerárquico o de revisión jerárquica, recurso de alzada, o bien jerárquico propio, recurso de nulidad queja, segunda instancia, etc.

Por lo que el Recurso de Inconformidad que establece la Ley General de Salud en el Título Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo IV no es correcta su denominación, o bien obscura, si examinamos el artículo 438 que dice: "Contra actos o resoluciones de las autoridades sanitarias que con motivo de la aplicación de esta ley den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados podrán interponer el recurso de inconformidad.

El primer supuesto es claro toda vez que dicho

precepto al designar que la autoridad administrativa ejecuta un acto o emite una resolución, con ese motivo dan por terminada una INSTANCIA, lo que significa que puede acudir a otra instancia, o bien, resuelvan un EXPEDIENTE, pero no dice con qué resultados, por consiguiente la Ley General de Salud al igual que Código Fiscal de la Federación, se considera que dichas resoluciones a actos, tanto de autoridades fiscales como de salud producen como consecuencia INSTANCIAS DE INCONFORMIDAD Y RECONSIDERACION no establecidas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación establece una instancia de inconformidad (recurso de revisión en su sentido de impugnación) a través del cual el sujeto pasivo a quien se haya practicado una visita domiciliaria (acto administrativo, que también puede ser resolución en su sentido abstracto) puede inconformarse contra los hechos contenidos en el acta, mediante un escrito que debe presentar, etc. En estos supuestos el sistema de la inconformidad (que no recurso), establecido obedece al imperativo de que las autoridades fiscales (o bien, de la Secretaría de Salud) se alleguen todas las pruebas y elementos de juicio necesarios (que inclusive se omitieron al resolver un expediente), para emitir su resolución sobre el cumplimiento o incumplimiento de lo que haya ordenado la ley u omitido el gobernado.

Por otra parte se considera que a través del **sistema de inconformidad (que no recurso)**, como en el caso de las actas de visitas levantadas por la autoridad administrativa, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Salud, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, etc., se le da oportunidad al sujeto pasivo de controvertir las opiniones de los visitantes para el efecto de que la autoridad, de la confrontación de la opinión del visitador y la inconformidad y pruebas aportadas por el contribuyente, tengan mejores o al menos mayores elementos de juicio necesarios para la emisión de sus **resoluciones o actos** que afecten al gobernado. De lo anterior se deduce que la justificación de esta **Inconformidad** consiste en el respeto del derecho fundamental de audiencia que tiene todo individuo.

Sin embargo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada por el catedrático Miguel Acosta Romero, "...que procede contra actos o resoluciones de la autoridad administrativa..."⁵⁵ por lo que juzgamos equivocadamente su denominación -recurso de inconformidad-, figuras distintas por la causa que les da origen y la finalidad que persiguen; sin embargo ambos tienden a corregir errores que las autoridades han cometido, y que constituyen el ejercicio de la llamada autotutela de la administración.

⁵⁵ Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada. Editorial Porrúa, México, 1996. Pag.222.

Aún cuando es irrelevante la denominación, si debió de corregirse para evitar confusiones y estar de acuerdo a la demás legislación administrativa, doctrina y jurisprudencia, ya que como expresa Francisco de la Garza, "Es tan importante que se controle la legalidad de los actos de la administración a través de los recursos administrativos que un Tribunal ha resuelto que 'han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe extinguirse como la de crear un laberinto en el que se extravien los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos en controversia." ⁵⁶

Otra característica de la instancia inconformidad, es que se presenta como un derecho y como una carga para el particular, en virtud de su naturaleza, finalidad y efectos, pues se encuentra todavía en la fase oficiosa del procedimiento, la tramitación de la inconformidad una vez rendidas las pruebas corre a cargo, exclusivamente de la autoridad y del sujeto pasivo (en su caso el verificado) no tiene ya ninguna otra intervención. El procedimiento termina con la **resolución** que

⁵⁶ De la Garza Sergio Francisco, Op. Cit., p. 754.

dicte la autoridad, sin que exista plazo específico establecido para este efecto.

En tanto que en el recurso administrativo se interpone porque la voluntad administrativa se expresa a través de los actos y resoluciones administrativos definitivos, los cuales requieren para su surgimiento a la vida de lo jurídico, de un cauce, sirviendo para ello un procedimiento administrativo, que es lo formal de la serie de actos, en un sentido abstracto, que se concreta en la precisamente actuación administrativa, acto o resolución, resultando el recurso de revisión, en este caso, una garantía para el administrado.

3.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es una legislación meditada desde hace algunas décadas entre prestigiados profesores de la materia, como Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Francisco de la Garza, etc. Ahora se hizo realidad en Agosto de 1994 a través de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, participando varias esferas de la Administración Pública, de profesionistas y académicos. Sin embargo como toda obra humana

y tratándose de una ley, no dudamos que tenga imperfecciones que deberán irse subsanando conforme se vaya aplicando de conformidad con las realidades sociales y en el ámbito administrativo.

El Estado mexicano moderno es un 'Estado de Derecho', que subordina su actuación a los principios del orden jurídico vigente, dicho orden se integra por la Constitución Política, las Leyes, Reglamentos, los Tratados y demás disposiciones de observancia general, y de esta manera el Estado mexicano tiene la obligación primordial de dar certeza y seguridad jurídica a sus relaciones con los gobernados, para ello se realizaron tiempo atrás una serie de reformas administrativas para hacer más efectiva la actuación del poder Ejecutivo Federal, cambios internos, estructuras modificadas, simplificación de trámites, sistematización en el control de metas y objetivos, etc.

Por otra parte el enfrentamiento del particular ante las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los órganos de la Administración Pública, el complejo aparato burocrático para vigilar y hacer que se cumplan las leyes, trámites dilatados, perjudicando a ambas partes, inseguridad e indefensión en algunas instancias y actos de la administración, pero en todos estos era el particular quien se veía desorientado.

"La presente administración a continuado y profundizado la reforma administrativa, que se ha concretado en una reestructuración de la propia administración pública; ha intensificado en múltiples áreas de la actividad de la administración un proceso de desregularización al igual que una mayor transparencia en su actuación. Empero, dicha reforma quedaría inacabada, por muchos esfuerzos que se hagan, si no va acompañada de un ordenamiento legal que venga a llenar el vacío que impera hoy en día en nuestro sistema jurídico, mediante una Ley Federal de Procedimiento Administrativo que cumpla con los objetivos y metas antes señalados."⁵⁷

Por otra parte, Andrés Serra Rojas dice:

"Con el procedimiento se persiguen dos finalidades simultáneas: la eficacia misma de la actividad administrativa y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados."⁵⁸

El mismo maestro, comenta que el procedimiento administrativo y el jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos objetivos, por lo cual es necesario para ello la intervención de los particulares cuando éstos son afectados por el acto administrativo o la

⁵⁷ Acosta Romero Miguel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada. Editorial Porrúa. México, 1996. Pag.

⁵⁸ Serra Rojas Andrés, Op. Cit., p. 226.

resolución administrativa, o bien, en su caso por la sentencia o el laudo arbitral.

Por otra parte, toda 'ley administrativa', consta de tres partes principales: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadores. Así se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y facilitando la realización de sus fines. Por ello se desprende y se entiende de la necesidad de un procedimiento en nuestro derecho administrativo es una exigencia Constitucional. El procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o la resolución administrativa.

Las normas de procedimiento que las leyes administrativas establecen, tiene una concreta finalidad, o sea, la protección del interés general, respetando los intereses particulares reconocidos en el orden jurídico.

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez al mismo tiempo que

para la realización de un fin.

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las diferencias del procedimiento." ⁵⁹

Además, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala: "Se hace especial énfasis al procedimiento administrativo que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la Administración Pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes le atribuyen competencia."

También en dicha exposición de motivos, se asienta el fundamento, principios y criterios que orientan dicha iniciativa, entre estos; fundamento constitucional, principio

⁵⁹ Recop. 1765, tesis 213 2ª Sala.

de competencia, denominación de la ley y su ámbito de aplicación, principio de imparcialidad, principio "in dubio pro actione", principio de oficiosidad, principio del silencio administrativo, principio de exigencia de legitimación principio de acceso al expediente administrativo, principio de gratitud del procedimiento administrativo, etc.

En cuanto a la adopción de un sólo recurso, el de revisión, y que con antelación hemos visto sus dos especies, a fin de apartarse del caos de tantos recursos, se insistió toda vez "...que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que terminen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos,..."

Así esta Ley Federal fue promulgada el 14 de julio de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1º de junio de 1995 seis títulos y 96 artículos y cuatro artículos transitorios, distribuidos como sigue:

Es importante establecer que con lo comentado, va de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dice: "Las disposiciones de esta ley son de

orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal CENTRALIZADA, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México, sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral competencia económica, justicias agraria y laboral, así como el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la material fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”.

Consecuentemente se ordena en el artículo segundo transitorio: “Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento.”

TITULO DECIMO OCTAVO, CAPITULO IV DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y LAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Hay que tener en cuenta que se derogan los diversos

Recursos Administrativos de las diferentes leyes administrativas, pero que se opongan, además el artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalará "Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará; a su vez, supletoriamente a esta ley en lo conducente." Por lo que resulta más clara dicha disposición de aplicación supletoria del mencionado Código.

Queda entendido que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo deroga todo lo relativo de los diversos recursos, con diversa denominación y que se opongan a la misma; y segundo que se aplicará supletoriamente, a fin de regularizar las diversas normas que regulan el procedimiento de interposición de los recursos, aún cuando sea con diferente nombre, pues a través de diferentes jurisprudencias sé a asentado que no importa la denominación del recurso, sino bastará con mencionar el acto, resolución, dictamen, etc., que le cause agravio. En cuanto a los agravios si es necesario que se expresen como acertadamente lo indica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A continuación, he de concretarme al Título Sexto de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo que regula el recurso de revisión, que de acuerdo a lo expuesto deroga el recurso de inconformidad previsto por el Capítulo IV del Título Décimo Octavo de la Ley General de Salud, estableciendo las

diferencias existentes entre los medios de impugnación mencionados de la siguiente manera:

I.- El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece la posibilidad de que se interponga el Recurso de Revisión o bien se intente la vía judicial correspondiente, constituyendo precisamente esta posibilidad en una diferencia con respecto a lo dispuesto por el artículo 438 de la Ley General de Salud que en el caso de procedencia del Recurso de Inconformidad regulado por ésta, sólo prevé que contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que den fin a una instancia o resuelvan un expediente únicamente es posible hacer uso del Recurso Administrativo mencionado.

II.- El artículo 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resulta invocatorio con respecto de la Ley General de Salud y textualmente establece: "La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva". La anterior disposición llena una laguna existente en la Ley General de Salud, puesto que las violaciones procedimentales, no eran atacables mediante el Recurso de Inconformidad regulado por ésta, puesto que el

artículo 438 de dicha Ley es muy claro en establecer la procedencia de dicho recurso únicamente a actos y resoluciones que den fin a una instancia o resuelvan un expediente, creando el vacío respecto de las mencionadas violaciones que pudieran haberse cometido en la secuela procedimental.

III.- El artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece una diferencia con respecto al artículo 439 de la Ley General de Salud en cuanto al plazo para la interposición de los respectivos recursos administrativos, siendo que el numeral primeramente mencionado al establecer que el plazo de quince días que ambos dispositivos indicados contemplan se empezará a contar: "...a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.", lo que otorga implícitamente un día más si se toma en cuenta que conforme al artículo 38 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las notificaciones surten efectos a partir del día siguiente en que le hubiesen realizado para los casos de que no hallan sido estrictamente personales, siendo que el citado numeral 439 corre el plazo a partir del día siguiente en que se hubiese realizado la notificación sin tomar en cuenta si la misma fuera personal o no.

IV.- El artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con respecto del artículo 441 de la Ley General

de Salud, contiene las siguientes diferencias:

a) La disposición de que el recurso será resuelto por el superior jerárquico; b) la introducción de la figura del tercero perjudicado, si lo hubiere; c) se omite que al señalar la fecha en que se le notificó al quejoso o tuvo conocimiento del acto recurrido lo haga BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD; d) al referirse a los agravios que se causan al quejoso, se omite precisar si el mismo se le causan directa o indirectamente; e) en su caso, basta con copia de la resolución o acto que se impugna, en tanto el artículo 441 mencionado exigía el original, también en su caso, de dicha resolución; f) se permite, por lo menos en los términos en que está redactado, que se pueden llegar a ofrecer todo tipo de pruebas, mientras que el citado artículo 441 permitía solamente las documentales y, en todo caso deberá acreditarse la personalidad cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales, sin importar si la misma ya fue acreditada en el procedimiento, es decir no permite dicha posibilidad como lo hacía el multicitado artículo 441.

V.- En la tramitación del recurso de revisión no se permite el ofrecimiento de pruebas supervenientes, a diferencia del artículo 444 de la Ley General de Salud que si contemplaba la posibilidad de su ofrecimiento, aunque el artículo 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo habla de que cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no

obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes, dejándose de tomar en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho, es decir, de acuerdo al precepto 96 pudiera pensar que si se admiten pruebas supervenientes aunque la redacción, sobre todo, de su primer párrafo no lo permita concluir de acuerdo a su redacción.

VI.- El artículo 445 de la Ley General de Salud determinaba que el recurso de inconformidad cuando fuere admitido, la unidad respectiva, sin resolver en lo relativo a la admisión de pruebas que se ofrecieran, emitiría una opinión técnica sobre el asunto, contando para ello con un plazo de treinta días hábiles a partir de que dictará dicho auto de admisión, debiendo remitir de inmediato el recurso y el expediente de antecedentes al área competente de la autoridad sanitaria que correspondiera, que en el caso de la Secretaría de Salud y de acuerdo a su Reglamento Interior lo era la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a pesar de que el segundo párrafo del artículo en comento indicaba que los actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, serían resueltos por su titular, aunque el artículo 446 de la Ley en cita dispone que de

conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicho titular de la Secretaría de Salud podrá delegar la atribución mencionada en los casos en que los actos y resoluciones impugnados no hayan sido emitidos directamente por él, indicándose que dicha delegación de facultades deberá realizarse mediante un acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, cuando dicha delegación recaiga en servidores públicos de dicha dependencia que operen en las Entidades Federativas, el citado acuerdo deberá publicarse en las Gacetas o Periódicos Oficiales de dichas entidades, siendo que para el caso de actos o resoluciones sanitarias provenientes de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de conformidad con el artículo 447 de la Ley General de Salud, el Recurso de Inconformidad sería resuelto por sus respectivos Titulares, a los cuales les era dable delegar dicha facultad si la Legislación Local aplicable se los permitía, a condición de que el acuerdo correspondiente se publicará en el periódico oficial de la Entidad Federativa de que se tratará. En cambio de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se dispone que los recursos de revisión deberán presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, igual que en el caso que el recurso de inconformidad, pero con la salvedad de que el precepto mencionado dispone expresamente que dicho recurso será resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, aunque no aclara si el superior jerárquico mediato e inmediato, aunque en la practica quien

resuelve los recursos de revisión por lo que hace a actos y resoluciones de índole sanitaria es el superior jerárquico del Titular de la Unidad Administrativa de que se trate.

VII.- El artículo 449 de la Ley General de Salud y el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo incluyen disposiciones que aparentemente resultan idénticas pero no es así, dado que el primero de los preceptos mencionados disponía que la interposición del recurso suspendería la ejecución de sanciones pecuniarias si el infractor garantizaba el interés fiscal, mientras que el segundo precepto y en el caso de multas, además del requisito mencionado, incluye otra serie de requisitos que el primer precepto únicamente contemplaba para el caso de suspensión en la ejecución de actos y resoluciones de índole distinta a las multas, como lo son, la solicitud que ahora se exige que se expresa del recurrente, ahora también se exige que el recurso sea procedente y antes no constituía tal circunstancia un requisito. También se exige que no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público y antes, era menester que se dieran las dos circunstancias citadas. Se eliminó en el segundo de los preceptos en mención la circunstancia de que la ejecución de la resolución o actos recurridos fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se ocasionaron al recurrente, mientras que ahora se exige que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no

tener resolución favorable. Existe otra diferencia en relación a los preceptos mencionados y es que el segundo de los citados dispone que la autoridad que conozca del recurso cuenta con un término de cinco días siguientes a la interposición del recurso para acordar la suspensión o la denegación de la misma, en cuyo efecto se entenderá otorgada la suspensión.

VIII.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la tramitación del recurso de revisión no previene la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, mientras que el artículo 450 de la Ley General de Salud si lo disponia así, tal vez porque incluye una regulación del recurso de revisión más completa que la que incluía la citada Ley General de Salud para el recurso de Inconformidad, en este orden de ideas, el artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo habla de los casos en que se tendrá por no interpuesto y por lo mismo se desechará el Recurso de Revisión; el artículo 89 de la ley en cita lista los casos en que se desechará por improcedente el recurso y el 90 de los casos de sobreseimiento; el artículo 91 habla de las facultades de la autoridad encargada de resolver el recurso, pudiendo desecharlo, confirmar el acto impugnado, etcétera: el artículo 92 establece que la resolución del recurso deberá fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios y de la suplencia de la queja por lo que hace a la cita de los preceptos que se consideren violados pero sin cambiar los hechos expuestos

en el recurso y falta a la autoridad resolutoria para dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta en ellos una legalidad manifiesta aún y cuando los agravios sean insuficientes pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por lo que se consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución, si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses; el artículo 93 dispone que no se podrán revocar ni modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente, y en tal caso la resolución que se dicte expresará con claridad si la modificación es parcial precisando la misma; el artículo 94 faculta al recurrente para esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado y, el artículo 95 faculta a la autoridad a dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifestado o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con posterioridad, siendo que la tramitación de la declaración constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste ni tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Fuera de las diferencias marcadas, el Recurso de Revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tiene una tramitación similar a la prevista para

el Recurso de Inconformidad a que se refieren los artículos 438 a 450 de la Ley General de Salud.

4.- EL PROCEDIMIENTO PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.

Es conveniente recordar que el Recurso de Revisión conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es procedente contra actos y resoluciones de las Autoridades Administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, aunque a la luz del artículo 83 de la citada ley existe la posibilidad de optar por las vías judiciales correspondientes, opción que conforme al artículo 438 de la Ley General de Salud era inexistente, es decir que conforme a ésta Ley era menester agotar el entonces Recurso de Inconformidad sin posibilidad de irse directamente ya al amparo o bien al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual ahora si es jurídicamente posible.

El Recurso de Revisión, no necesariamente debe interponerse en contra de resoluciones que pongan fin al procedimiento, pues incluso es procedente contra los actos de tramite, lo cual lo convierte más que en un recurso en un medio de impugnación, pues incluso en el supuesto de llegar a ser

procedente tal recurso al momento de dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento puede hacerse innecesario que el particular tenga que emplearlo nuevamente en contra de la resolución.

El plazo para interponer el Recurso de Revisión será de 15 día contados a partir del día siguiente al que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, siendo que en el caso de nuestro tema no se establece el momento en que surte efectos una notificación, se aplica entonces lo que al respecto dispone el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de tal suerte las notificaciones personales surten efecto el día en que se realizan.

El Recurso de Revisión se debe interponer por escrito ante la autoridad que emite el acto impugnado, debiendo ser resuelto por el superior jerárquico, sin embargo según lo dispuesto por el artículo 10 fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, éste será resuelto por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, lo cual representa un problema práctico en atención a lo señalado por el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que como ya hemos dicho el recurso lo debe resolver el superior jerárquico.

El problema practico que se presenta será cuando se

interpone un recurso de revisión en contra de una resolución administrativa emitida ejemplo: por el Director General de Insumos para la Salud de la Secretaría de Salud, toda vez que quien debería de resolver dicho recurso es el Subsecretario de Regulación Sanitaria y Desarrollo, lo cual en la práctica no se da, pues sigue resolviendo la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dependencia citada, contrariando el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que derogó todas las disposiciones que se le opusieran, resultando curioso que la autoridad administrativa observa linealmente los requisitos para la interposición del Recurso de Revisión, pero no lo referente a quien debe resolverlo, puesto que incluso desecha el recurso cuando no se interponga en los términos referidos, pero no resuelve éste conforme a la Ley aplicable.

5.- REQUISITOS ESENCIALES PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISION.

De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el escrito en el que se interponga el Recurso de Revisión deberá expresar lo siguiente:

"Artículo 86...

I.- El Organó administrativo quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que se señale para los efectos de notificaciones;

III.- El acto que se recurre y fecha en que se notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que se le causen;

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente: Tratándose de los actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna y,

VI.- Las pruebas que se ofrezcan, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales."

Si faltare alguno de los requisitos señalados en las

fracciones I, III, IV y VI del artículo anterior, el Recurso de Revisión sería tomado como no interpuesto o en su caso desechado, atento a lo siguiente:

Si el recurso se presenta ante una autoridad diversa a la que dicto la resolución combatida, esta no podrá hacer nada y como consecuencia al ser incompetente no podrá resolver tal recurso, y aún en el remoto caso que lo hiciera sería totalmente improcedente.

Si el recurso no señala el acto impugnado, la autoridad no tomará en consideración el escrito por el que se interpone el recurso, pues no sabrá que es lo que se pretende combatir.

Tratándose de los agravios éstos son requisitos indispensables del recurso interpuesto, toda vez que en ellos se esgrimen los argumentos que de acuerdo con el recurrente han transgredido el orden jurídico y como consecuencia de ello lo han afectado, si éstos no se expresan la autoridad no sabrá que es lo que está solicitando el recurrente, y por lo mismo no podrá concedérsele razón.

Es necesario acreditar la personalidad de los promoventes que no lo hagan en nombre propio, es decir de los

apoderados, puesto que sin ello no podrá darse trámite al recurso ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contempla la gestión de negocios.

Por último aún cuando el artículo preinserto no se refiere a la firma del promovente, ésta necesariamente deberá de estar contenida en el escrito, pues en caso contrario será un anónimo y como consecuencia no deberá admitirse.

Diversas causas por las que se puede desechar el recurso de revisión, las encontramos en los artículo 88 y 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que dispone:

"Artículo 88. El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

I. Se presente fuera de plazo;

II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y

III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

"Artículo 89. Se desechará por improcedente el

recurso:

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

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

III. Contra actos consumados de un modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente; y

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

Presentado el Recurso de Revisión en tiempo y satisfechos los requisitos señalados en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no deberá existir ningún impedimento para que éste sea admitido, y se proceda a resolver lo que conforme a derecho corresponde.

Interpuesto un Recurso de Revisión, puede suceder:

a.- Que conforme a lo dispuesto por el artículo 89 de

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se deseche por improcedente, siempre que sucedan algunos de los siguientes supuestos:

Que se haya interpuesto contra actos que sean materia de otro recurso y el cual se encuentre pendiente de resolución, siempre que haya sido promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;

Que se haya interpuesto contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;

Que se haya interpuesto contra actos consumados de un modo irreparable;

Que se haya interpuesto contra actos consentidos expresamente; y

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

Tendrá que ser motivo de disposiciones reglamentarias el numeral mencionado, a fin de poder establecer la significancia y alcances de cada una de las causales mencionadas

que traen como consecuencia que la autoridad deseche por improcedente el Recurso de Revisión, debiendo también explicar si dicho desechamiento corre a cargo de la autoridad ante la que interpone o bien de la que conozca de su resolución, aunque conforme al artículo 91 de la misma Ley pudiera entenderse que dicha facultad es de la exclusividad de la autoridad encargada de resolver el recurso.

b.- También puede ocurrir que el recurso sea sobreseído, en los términos del artículo 90 de la Ley en cita cuando:

El promovente se desista expresamente del recurso;

El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto recurrido sólo afecta su persona;

Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

Por falta de objeto o material del acto respectivo; y

No se probara la existencia del acto respectivo.

Al igual que en el caso anterior las causales de sobreseimiento mencionadas tendrán que ser objeto de disposiciones reglamentarias que establezcan sus alcances.

c.- Del contenido del artículo 91 de la Ley en cita, tenemos, que también puede ocurrir, además de lo ya expuesto, que:

Que se confirme el acto impugnado;

Que se declare la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado, haciendo énfasis que en este caso, la ley no establece las causas para que tenga lugar alguna de las citadas circunstancias, por lo que considero que al respecto debe aplicarse el Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, aunque expresamente la Ley en comento no establezca dicha aplicación supletoria;

Que se declare revocación total o parcial del acto impugnado;

Que se decrete la modificación o se ordene modificar el acto impugnado;

Que se decreta la expedición de un nuevo acto que sustituya al impugnado.

En virtud del sentido en que se dicte la resolución del Recurso de Revisión, de acuerdo a lo expresado, el recurrente, en caso de no estar de acuerdo con dicha resolución, podrá acudir a la Autoridad Judicial Federal demandando su Amparo y Protección, interponiendo al efecto demanda de amparo ante el Juez de Distrito, en los términos que dispone la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, es decir, en contra de la resolución definitiva 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.

La demanda de amparo, conforme al artículo 116 de la Ley de Amparo, deberá formularse por escrito, debiendo expresarse:

- 1.- Nombre y domicilio del quejoso y de quién promueva en su nombre;
- 2.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- 3.- Autoridad o autoridades responsables;

4.- BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, el quejoso deberá señalar cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; y

5.- Citar los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones.

Con la demanda de amparo deberá exhibirse sendas copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público, y dos para el incidente de suspensión si se pidiera ésta y no tuviera que concederse de plano conforme a la Ley de Amparo (Artículo 120).

No siendo de nuestra materia de estudio, hemos de decir, simplemente que el artículo 123 de la Ley de Amparo contiene los casos en que procede decretar de oficio la suspensión del acto reclamado.

El artículo 124 de la citada Ley contempla los requisitos que deben darse para que se decrete la suspensión del acto reclamado, cuando no sea de oficio, siendo los mismos:

1.- Que lo solicite el agraviado;

2.- Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. En la fracción II del numeral en cita se establece qué habrá de entenderse por lo anterior, esto es que se considerará, entre otros casos, que si se sigue el mencionado perjuicio o se realizan dichas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenene al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares.

3.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

En el caso de conceder la suspensión, el Juez de Distrito procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

En los casos que resulte procedente de acuerdo a lo

expuesto, otorgar la suspensión del acto reclamado pero se pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado, que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión otorgada conforme a los dos párrafos anteriores quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en caso de que se le conceda el amparo. Para que surta efectos la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el quejoso. Este costo comprenderá:

a). - Los gastos y primas pagados, conforme a la ley, a la empresa afianzadora legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

b).- El importe de las estampillas causadas en

certificados de libertad de gravámenes y de valor fiscal de la propiedad cuando hayan sido expresamente recabados para el caso, con los que un fiador particular haya justificado su solvencia, más la retribución dada al mismo, que no excederá en ningún caso, de cincuenta por ciento de lo que cobraría una empresa de fianzas legalmente autorizada:

c).- Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria;

d).- Los gastos legales que acredite el quejoso haber hecho para constituir el depósito.

No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin efecto el amparo reclamado ni cuando se afecten derechos que no sean estimables en dinero.

Será responsabilidad del Juez de Distrito fijar el monto de la garantía y contragarantía a que se refieren los párrafos anteriores.

En los casos de suspensión del acto reclamado, la autoridad responsable deberá rendir un informe previo, en el que se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde y que determinen la

existencia del acto que de ella se reclama y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado, pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, sólo en caso urgente el Juez de Distrito ordenará a la autoridad responsable que rinda el informe previo citado, por la vía telegráfica, cuyos gastos establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión, haciendo además, incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, en los términos del apercibimiento que al respecto le haga el Juez de Distrito de acuerdo a las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.

En la substanciación del juicio de amparo indirecto, se observarán las siguientes reglas:

1.- El Juez de Distrito, ante todo, examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo o manifiesto e indudable de improcedencia, desechará de plano la demanda, obviamente sin suspender el acto reclamado. De los casos de improcedencia habla el artículo 73 de la Ley de Amparo en sus veintiocho fracciones.

2.- Si existiera alguna irregularidad en la demanda, porque hubiese omitido en ella algunos de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, o bien, si no se

hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen acompañado las copias que señala el artículo 120 de la citada Ley, el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente para que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencia que deben llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo. Si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término señalado, fuera de esos casos, transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento a la providencia relativa, el Juez mandara correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente.

Si el Juez de Distrito no encontrara motivo de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercero perjudicado, si lo hubiere; señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días y dictará las demás providencias que procedan con apego a la Ley de Amparo.

A todas las partes del juicio de amparo el Juez de

Distrito les remitirá una copia de la demanda.

En el informe con justificación, las autoridades responsables establecerán los razonamientos de orden jurídico que tomaron en cuenta para emitir el acto reclamado en el sentido en que lo hayan hecho y cuando lo omitan, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso las pruebas de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental, que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el Juez haga relación de ella y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado, las pruebas testimonial o pericial, deberá anunciarse cinco días hábiles del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copias de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser interrogados los testigos del cuestionario para los peritos, debiendo ordenar el Juez se entregue copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia, no se admitirán más de

tres testigos por cada hecho la prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

En la audiencia se procederá a recibir por orden las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso el pedimento al Ministerio Público, acto seguido se dictará el fallo que corresponda.

El Juicio de Amparo Indirecto se conoce también como Juicio de Amparo Bi-Instancial, toda vez que contra la resolución que dice el Juez de Distrito procede el recurso de revisión, del que podrá prevalerse cualquiera de las partes que no esté de acuerdo con dicha resolución y que deberá interponerse siguiendo los lineamientos de los artículos 83 a 94 de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La asistencia médica y las normas protectoras de salubridad surgieron desde los orígenes del hombre, en busca de la protección de la comunidad, naciendo de la asistencia privada y posteriormente se transforma en una garantía del hombre y una obligación del Estado.

SEGUNDA.- En nuestro país el derecho a la salud ha sido reconocido recientemente, siendo publicado éste el 3 de febrero de 1983, la reforma del artículo 4o. Constitucional que lo regula.

TERCERA.- La Secretaría de Salud tiene una doble función no sólo brindar asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a las personas de escasos recursos, sino incluso el buscar una protección a la salubridad, siendo competente para realizar todos los actos encaminados a proteger la salud de la sociedad en general.

CUARTA.- El derecho a la salud consagrado como Garantía Constitucional busca lograr el bienestar físico y mental de toda la sociedad, prolongando y mejorando la calidad de vida de sus integrantes para lo cual atiende a las necesidades de salubridad y de asistencia social.

QUINTA.- En nuestro país corresponde a la Secretaría de Salud el conocer todo lo concerniente a la salubridad pública, estando facultada para imponer sanciones a quienes no cumplan con la Ley General de Salud, pudiendo ser éstas, combatidas mediante el Recurso de Revisión, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación e incluso el juicio de amparo, con lo que se da cumplimiento al principio de legalidad consagrado en nuestra Constitución.

SEXTA.- Los medios de impugnación lato sensu se dividen en recursos y medios de impugnación estricto sensu.

SEPTIMA.- Con motivo de la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el Recurso de Inconformidad ha dejado de existir, toda vez que ha sido derogado y en su lugar aparece el Recurso de Revisión.

OCTAVA.- El Recurso de Revisión es un medio por el cual el particular puede inconformarse en contra de los actos de la autoridad administrativa que vulnere su esfera jurídica.

NOVENA.- El Recurso de Revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cumple con el cometido de todo medio de impugnación lato sensu, toda vez que actúa como medio de impugnación estricto sensu, contra las resoluciones de mero trámite que emita la autoridad

administrativa, y como recurso contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo.

DECIMA.- En diversas ejecutorias y tesis jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han asentado los criterios en el sentido de la improcedencia del Juicio Constitucional si antes no se agota los medios e instancias previstas en las Leyes y Reglamentos Administrativos, de acuerdo a lo anterior cuando el afectado por la resolución que se dicte en el recurso de revisión considere que se le causan agravios, podrá acudir a la Autoridad Jurisdiccional Federal, haciendo uso del Juicio de Amparo Indirecto.

DECIMA PRIMERA.- Debe de reformarse la Ley General de Salud para que sea acorde con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tratándose de la interposición del recurso de Revisión, e incluso de las visitas de verificación para dar un mejor funcionamiento y sea acorde con los principios Constitucionales de impartición de Justicia.

DECIMA SEGUNDA.- Con la finalidad de evitar confusiones en la aplicación de la Ley General de Salud, por lo que hace al Recurso de Inconformidad que regula el Capitulo IV de Titulo Décimo Octavo, se sugiere la iniciativa de Ley por parte del Titular de Ejecutivo Federal que Derogue dicho

capitulo a fin de hacerlo congruente con el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, 6a. EDICION, MEXICO 1988.
- ACOSTA ROMERO MIGUEL Y OTROS. "LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMENTADA". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1996.
- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO, "DERECHO PROCESAL MEXICANO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1977.
- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO Y LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PROCESAL", TOMO I, U.N.A.M., EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1974.
- BORJA RODRIGUEZ, "DERECHO POLITICO Y CONSTITUCIONAL", EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1a. EDICION, MEXICO 1992.
- BURGOA IGNACIO, "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", EDITORIAL PORRUA, 21ª. EDICION, MEXICO 1988.
- BRISEÑO RUIZ ALBERTO "DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES", EDITORIAL HARLA, 2a. EDICION, MEXICO 1990.
- BRISIEÑO SIERRA HUMBERTO, "DERECHO PROCESAL CIVIL", VOLUMEN III, EDITORIAL CARDENAS EDITORES, MEXICO 1989.
- COLIN SANCHEZ GUILLERMO, "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", EDITORIAL PORRUA, 11a. EDICION, MEXICO 1989.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, "DERECHO FINANCIERO MEXICANO", EDITORIAL PORRUA, 11a. EDICION, MEXICO 1992.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, "JUSTICIA ADMINISTRATIVA", EDITORIAL TRILLAS, 2a. EDICION, MEXICO 1988.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, "DERECHO FINANCIERO MEXICANO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1992.
- DE PINA VARA RAFAEL, "DICCIONARIO DE DERECHO", EDITORIAL PORRUA, 13a. EDICION, MEXICO 1985.
- DE PINA RAFAEL Y CASTILLO LARRAÑAGA JOSE, "INSTITUCIONES DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1978.
- "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", EDITORIAL ESPASA-CALPE, 9a. EDICION, MEXICO 1970.
- FIX-ZAMUDIO HECTOR, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", ESTUDIO DEL DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO, EDITADO POR EL FONDO DE CULTURA ECONOMICO, MEXICO 1972.

FRAGA GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, 27a. EDICION, MEXICO 1988.

GOMEZ LARA CIPRIANO, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", EDITADO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, 7a. EDICION, MEXICO 1987.

HERRERA CUERVO ARMANDO, "RECURSOS ADMINISTRATIVOS", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1976.

MARTINEZ MORALES RAFAEL I., "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL HARLA, MEXICO 1991.

OVALLE FAVELA JOSE, "DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL HARLA, 2a. EDICION, MEXICO 1985.

PALLARES EDUARDO, "DICCIONARIO DE DERECHO CIVIL", EDITORIAL PORRUA, 19a. EDICION, MEXICO 1990.

RODRIGUEZ LOBATO RAUL, "DERECHO FISCAL", EDITORIAL HARLA, 2a. EDICION, MEXICO 1989.

SERRA ROJAS ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO", TOMO II, EDITORIAL PORRUA, 10a. EDICION, MEXICO 1986.

TREVIÑO JUAN, "JUSTICIA ADMINISTRATIVA", EDITORIAL TRILLAS, MEXICO 1987.

TESIS DE JURISPRUDENCIA

JURISPRUDENCIA, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- TESIS EJECUTORIADAS 1917-1975.- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- CUARTA PARTE.- TERCERA SALA, MÉXICO 1975, TESIS 21, PAG. 54.

RECOP. 1765, TESIS 213. 2* SALA. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

LEGISLACION CONSULTADA

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", EDITORIAL PORRUA, 117A. EDICION, MEXICO 1997.

"LEY GENERAL DE SALUD", EDITORIAL PORRUA, 12a. EDICION, MEXICO 1995.

"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE SALUD", EDITORIAL
PORRUA, 12a. EDICION, MEXICO 1995.

"LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", DIARIO OFICIAL
DE LA FEDERACION DEL 4 DE AGOSTO DE 1994.

"LEY DE AMPARO", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1997.