



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

263
246

**El Procedimiento Administrativo
del Recurso de Inconformidad
en la Legislación Sanitaria**

Tesis Profesional

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

Mario Meléndez Aguilera



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.

I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD
EN LA LEGISLACION SANITARIA.

	PAGINA.
INTRODUCCION	VII
DEDICATORIA	I
CAPITULO I.	
CONCEPTO Y OBJETO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	
A.- CONCEPTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	1
1.- SIGNIFICACION	2
a.- DIFERENCIACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO CON EL JURISDICCIONAL Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.	2
1) FUNCIONALIDAD DEL ORGANO	2
2) MATERIALIDAD DEL ACTO	2
b.- CARACTERISTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	3
2.- ETIMOLOGIA	4
a.- DEL RECURSO	5
b.- DE ADMINISTRATIVO	6
3.- NATURALEZA JURIDICA.	7
a.- MARCO DEL ESTADO DE DERECHO	8
b.- LA JURIDICIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO.	10
c.- PRINCIPIOS	11
1) JURIDICIDAD	12
2) LEGALIDAD	14
3) FALIBILIDAD	15
4) INSTANCIA.	17
5) IMPULSION DE OFICIO.	19
d.- NATURALEZA JURIDICA.	19
1) NATURALEZA PRESERVADORA.	20
2) NATURALEZA AUTODEFENSIVA	21
3) NATURALEZA IMPUGNATIVA	22

II

4.- ELEMENTOS	24
a.- CONSTITUTIVOS	24
b.- FORMALES	26
5.- CLASIFICACION	27
a.- BIPARTITA	28
b.- MULTIPLE	28
6.- CONCEPTO	29
a.- CONCEPTO CLASICO.	29
b.- NUEVO CONCEPTO	31
8.- OBJETO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	32
1.- ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIBLE.	33
a.- ACTO ANTIJURIDICO	33
b.- ACTO INCORPOTUNO	34

CAPITULO II

MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

A.- MARCO LEGAL.	35
1.- NECESIDAD DE UN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	36
2.- ARTICULO 473 DEL COODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	37
B.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.	38
1.- MATERIA SANITARIA	38
a.- CODIGOS	40

III

b.- REGLAMENTOS	42
1) CLASIFICACION	42
a) REGLAMENTOS QUE ESTABLECEN EL RECURSO DE INCONFORMI- DAD	43
b) REGLAMENTOS QUE REMITEN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD - AL CODIGO SANITARIO	45
c) REGLAMENTOS QUE NO ESTABLECEN EL RECURSO DE INCONFOR- MIDAD	50
2.- MATERIA DEL CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL	53
a.- LEYES	54
b.- REGLAMENTOS	55

CAPITULO III.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ESTABLECIDO
POR EL CODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A.- OBLIGATORIEDAD U OPCIONALIDAD DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE IN- CONFORMIDAD	57
B.- CLASIFICACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD	60
C.- ACTOS IMPUGNABLES POR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	61
1.- MEDIDAS DE SEGURIDAD	61
2.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS	64
D.- EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD	68
E.- TRAMITACION ADMINISTRATIVA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	69
1.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA TRAMITAR Y RESOLVER	71
2.- TERMINO DE INTERPOSICION	72
3.- REQUISITOS DEL ESCRITO	74
4.- OPINION	77
a.- ACUERDOS PRACTICA EXTRAPROCESAL.	77

IV

b.- FORMALIDADES DE LA OPINION	80
c.- SENTIDO DE LA OPINION	81
1) ESTIMATORIO	82
2) DESESTIMATORIO	82
5.- DICTAMEN JURIDICO	83
a.- FORMALIDADES	83
b.- SENTIDO	83
1) REFLEJO	84
2) CONTRADICTORIO	84
6.- RESOLUCION DEFINITIVA.	85
a.- FORMALIDADES	85
b.- SENTIDO	86
1) ESTIMATORIO	86
2) DESESTIMATORIO	86
F.- OTRAS FORMAS DE EXTINCION.	89
1.- PROCEDIMENTAL	89
a.- PRESCRIPCION	89
b.- SILENCIO ADMINISTRATIVO	91
2.- DISCRECIONAL.	93
a.- CONDONACION Y REDUCCION.	93
G.- CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CON OTROS RECURSOS SANITARIOS	94
1.- OTROS RECURSOS	94
a.- RECURSO DE REVISION	95
1) CLASIFICACION	95
2) AUTORIDAD COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER.	96
3) ACTOS IMPUGNABLES.	97
4) FORMALIDADES	97
5) SENTIDO	98

b.- RECURSO DE RECONSIDERACION	58
1) CLASIFICACION	58
2) AUTORIDAD COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER	59
3) ACTOS IMPUGNABLES	100
4) FORMALIDADES	100
5) SENTIDOS	101
2.- CONVERGENCIAS	131
a.- CON EL RECURSO DE REVISION	101
b.- CON EL RECURSO DE RECONSIDERACION	102
3.- DIVERGENCIAS	103
a.- CON EL RECURSO DE REVISION	103
b.- CON EL RECURSO DE RECONSIDERACION	105

CAPITULO IV

ANTEPROYECTO DE REFORMAS.

A.- DOCTRINALES	107
1.- CRITERIO DIFERENCIADOR DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	108
2.- MARCO ESTADUAL	108
3.- PRINCIPIOS	107
4.- NATURALEZA JURIDICA	108
5.- METODO CLASIFICADOR	110
6.- NUEVO CONCEPTO	110
B.- LEGISLATIVAS.	110
1.- ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	111
2.- CODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	113
a.- ARTICULO 473	113
b.- ARTICULOS 474 y 475	115
c.- ARTICULO 475	115
d.- ARTICULO 477	117

VI

e.- ARTICULO 478	118
f.- ARTICULO 480	119
g.- SILENCIO ADMINISTRATIVO	119
G.- DE USO	121
1.- FORMULARIO INSTRUMENTAL	121
a.- ESCRITO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD	121
b.- OPINION	125
c.- DICTAMEN JURIDICO	127
d.- RESOLUCION FINAL	128
ANEXOS	
I	125'
II	127'
III al VII	128'
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFIA	143

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

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

Sabido es que el área de la Administración pública, resulta vestfísima en razón de las abundantes funciones que realiza. Pero ello en sí representa el producto natural del amplio panorama legislativo que regula tan enorme e intensa actividad, en concordancia a un marco fundamental: El Estado de Derecho.

Aunque hoy día es notable la tendencia a sintetizar el desmenuzado - occiso reglarío, todavía persiste esa gigantezca masa normativa, dándose el caso nada raro, de que algunos ordenamientos pasen desapercibidos al conocimiento de las personas y hasta de la propia Administración. Partiendo del supuesto que dentro de esas disposiciones, posiblemente se encuentre el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, - cuyo conocimiento público no es tan común como el Código Civil, Penal o de Comercio, - salvo por los sectores productivos o de servicio que se les aplica de manera correctiva o los tratadistas de la materia. Tal situación se hace más patente en las monografías, ahí se ve la carencia casi absoluta, de obras que ilustren el tema, claro está que se - exceptúan a los libros de medicina, esencialmente sanitarios.

Precisamente con este trabajo, se pretende cubrir en una mínima parte, esa falta de conocimiento público acerca de las cuestiones sanitarias, sólo que enfocándose el tema al aspecto jurídico, posiblemente más desconocido, en especial a un procedimiento: El impositivo-impugnativo.

El procedimiento impositivo-impugnativo, se refiere al acto administrativo por el cual se aplica alguna medida y al medio para combatirla, en caso de - ser ilegal o inoportuna, estos dos últimos conceptos se desarrollaron ampliamente en el Capítulo III.

Además de los tópicos antes mencionados, también se tocan puntos que al parecer, han sido escasamente explorados por la ciencia jurídica como los principios del recurso administrativo y el propio Estado de Derecho.

En el Capítulo I se plantea la teoría del recurso administrativo, - adentrándose en temas como el de la diferenciación entre éste y otros recursos, a su - ancestral etimología, a su relación con el Estado de Derecho, a los principios que lo - rigen, su triple naturaleza jurídica, a sus elementos que lo forman, a su concepto y al objeto que persigue.

En el Capítulo II se desarrolla lo relativo al fundamento normativo que sirve de base al recurso administrativo, así como también la enumeración de todas las disposiciones antecesoras al Código actual y las positivas en la materia sanitaria. En cuanto al primero, se señala la ausencia de un fundamento constitucional, al punto las opiniones en la doctrina son opuestas, pues unas indican que si lo hay (artículos 14 y 15) y sólo se debe trasladar, la otra que niega tal posición. Ahora -- bien, viéndose el asunto con el prisma de la realidad, se desprende que si es necesario tal fundamento, lo cual es comprensible, pues considerándose las circunstancias que rodearon la generación de la Constitución Federal vigente, a las que imperan en la actualidad, se desprende que la dinámica sociopolítica y socioeconómica han desbordado los márgenes marcados por dichas normas. Por lo que toca a lo segundo, se ofrece la cantidad completa de Códigos y de Reglamentos sanitarios, estos clasificados en relación al recurso de inconformidad, que la hace más atractivo al interés del tema principal; incluyéndose los ordenamientos para el control de la contaminación ambiental.

Después de vista la teoría y el cuadro normas del recurso, el Capítulo III se dedica al estudio del procedimiento del recurso de inconformidad, analizándose cada una de sus etapas, así como sus afinidades y diferencias con otros dos recursos sanitarios: Revisión y Reconsideración.

Por último, el Capítulo IV se dedica a las proposiciones, es decir, a la formulación de reformas, mismas que son divididas en tres rubros: doctrinales, legislativas y de uso. De tal manera se abarcan los aspectos totales tratados en los Capítulos predecesores a este cuarto y último. Cabe mencionar que la idea inspiradora de dicho apartado, radica en la premisa de aportación, en otras palabras, se observa que en la mayoría de las tesis, si bien es cierto que son indiciadoras al rojo vivo de las carencias, defectos de las normas, lagunas de las leyes o necesidad de un nuevo ordenamiento, muy rara vez se propone la probable solución. Así pues en contra de esa perniciosa costumbre, va una pequeña renovación, tocándose en la presente con todo un Capítulo, a las proposiciones que tratan de solucionar las deficiencias que se alcanzaron a detectar.

En el Capítulo II se desarrolla lo relativo al fundamento normativo que sirve de base al recurso administrativo, así como también la enumeración de todas las disposiciones antecesoras al Código actual y las positivas en la materia sanitaria. En cuanto al primero, se señala la ausencia de un fundamento constitucional, al punto las opiniones en la doctrina son opuestas, pues unas indican que si lo hay (artículos 14 y 16) y sólo se debe trasladar, la otra que niega tal posición. Ahora -- bien, viéndose el asunto con el prisma de la realidad, se desprende que si es necesario tal fundamento, lo cual es comprensible, pues considerándose las circunstancias que rodearon la generación de la Constitución Federal vigente, a las que imperan en la actualidad, se desprende que la dinámica sociopolítica y socioeconómica han desbordado los márgenes marcados por dichas normas. Por lo que toca a lo segundo, se ofrece la cantidad completa de Códigos y de Reglamentos sanitarios, estos clasificados en relación al recurso de inconformidad, que la hace más atractivo al interés del tema principal; incluyéndose los ordenamientos para el control de la contaminación ambiental.

Después de vista la teoría y el cuadro nombres del recurso, el Capítulo III se dedica al estudio del procedimiento del recurso de inconformidad, analizándose cada una de sus etapas, así como sus afinidades y diferencias con otros dos recursos sanitarios: Revisión y Reconsideración.

Por último, el Capítulo IV se dedica a las proposiciones, es decir, a la formulación de reformas, mismas que son divididas en tres rubros: doctrinales, legislativas y de uso. De tal manera se abarcan los aspectos toales tratados en los Capítulos predecesoras a este cuarto y último. Cabe mencionar que la idea inspiradora de dicho apartado, radica en la premisa de aportación, en otras palabras, se observa que en la mayoría de las tesis, si bien es cierto que son indicadoras al rojo vivo de las carencias, defectos de las normas, lagunas de las leyes o necesidad de un nuevo ordenamiento, muy rara vez se propone la probable solución. Así pues en contra de esa perniciosa costumbre, va una pequeña renovación, tocándose en la presente con todo un Capítulo, a las proposiciones que tratan de solucionar las deficiencias que se alcanzaron a detectar.

El remate viene con las conclusiones en cuyo rubro se plasmar los resultados a los que se arriba, como producto del estudio efectuado.

Imposible cerrar la introducción, sin expresar un profundo agradecimiento a los personajes que me ilustraron con sus consejos, conocimientos y comprensión, gracias mis queridos maestros por su noble gentileza: Lic. Alfonso Nava Negrete, Dr. Héctor Fix Zamudio, Lic. Dr. Jorge Escip Karam, Lic. José Cristino Rosales Maradiaga y Lic. Miguel Molina Herrera.

Con todo el amor que
es posible expresar a
un ser humano, dedico
esta TESIS a mis Pro-
genitores:

MARIA CRUZ AGUILERA BARRIENTOS

Y

NICOLAS MELENDEZ CHAVEZ

CORDIALMENTE A MIS MAESTROS

Y

AMIGOS.

D E D I C A T O R I A

Con especial distinción dedico la presente a:

LIC. ARMANDO VAZQUEZ GALVAN.
C. DIRECTOR GENERAL DE INSPECCION Y LICENCIAS SANITARIAS.

DR. HECTOR FERNANDEZ VARELA.
C. SUBSECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

--- C A P I T U L O I ---

CAPITULO I.

CONCEPTO Y FINALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

A efecto de que se pueda llegar a un claro entendimiento de la significación del recurso administrativo, es conveniente que se divida en dos sectores al presente capítulo, para que de esa manera se enfoquen dentro del primero de ellos al concepto, en el que se tratan los temas relativos a su sentido jurídico, a su etimología explicada por separado, no obstante que las palabras temáticas forman claramente una sola idea, ilustrándose el origen, estructura, circunstancias de surgimiento; en la naturaleza jurídica, se explica la raíz de su existencia en el mundo del derecho; en los elementos, sus componentes fundamentales; en la clasificación, lo relativo a las divisiones propuestas en aras de su identificación; en el Estado de derecho, se expone finalmente lo que constituye el campo propicio de la aplicabilidad del mismo.

El segundo sector se encausa hacia la finalidad pretendida por el recurso administrativo, la transformación del acto que ataca, modificándolo, lo, revocándolo o anulándolo.

Cabe la aclaración, de que en este capítulo los puntos de exposición, se refieren en términos genéricos a todos los recursos administrativos en lo relativo, con el solo objeto de evitar confusiones se menciona en forma singular, recurso administrativo.

A.- CONCEPTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La palabra recurso comunmente produce la idea de que se refiere a la aplicación de un dispositivo extensivo, que enmendará una situación lesiva. Ahora bien, en el ámbito jurídico también se da esa posibilidad de gravedad o lesiva, fincada por un acto emanado de un órgano administrativo, judicial o contencioso-administrativo, suscitándose múltiples recursos con particularidades propias, en vista de ello, es necesario que se delimiten las pertenecientes al recurso administrativo, lo cual se desarrolla en el tema de su significación y siguientes.

1.- SIGNIFICACION.

Fácilmente se puede percibir la existencia de tres sendos grupos de recursos, a saber: el de los administrativos; el de los judiciales y el de los contencioso-administrativos. En el primer grupo se contiene el caso de la persona que reclama la revisión de un acto al órgano administrativo emisor o al superior jerárquico; en los otros dos restantes es el de las partes litigantes, invariablemente la actora y la demandada, pudiendo ser que la Administración constituya cualquiera de ellas, ambas sujetas a la autoridad del juzgador. La pauta distintiva de los diversos grupos de ellos, es simple y concisa.

a.- DIFERENCIAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO CON EL JUDICIAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Atendiéndose a la naturaleza de la función del órgano que resuelve el recurso interpuesto, así como a la de la materialidad del acto de dicha resolución, es posible la distinción clara del grupo de recursos, administrativos, judiciales o contencioso-administrativos, al que pertenece cada cual, especialmente del primero.

FUNCIONALIDAD DEL ORGANISMO.

Si un órgano de la Administración pública, cuya función natural es la administrativa, resuelve el recurso interpuesto, ante él mismo o el superior jerárquico, tal recurso será rigurosamente administrativo.

En otro supuesto, si un órgano judicial o de lo contencioso-administrativo, resuelve el recurso interpuesto, este será, en consecuencia, judicial o contencioso-administrativo.

MATERIALIDAD DEL ACTO:

Si se trata de un recurso resuelto por un órgano administrativo, el acto que éste produce al resolverlo, también será materialmente administrativo, el cual regularmente se denomina resolución definitiva.

De manera análoga, cuando un recurso es resuelto por un ente judicial o de lo contencioso-administrativo, el acto que pronuncian al resolverlo, será materialmente judicial o de lo contencioso-administrativo, acto denominado resolución. (1)

1) Cfr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo (9ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1979), tomo II, págs. 490, 493, 494 y 495; Cfr. Héctor Fix-Zamudio, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, núm. extra págs. 290 y 291, citado por Andrés Serra Rojas, Locus Citato, pág. 493; Cfr. Francisco Rubén Flóres y Olivera, Teoría Profesional del Recurso Administrativo en Materia Aduanera (México), Seminario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, UNAM; 1975, Tomo 287, págs. 20, 23 y 24.

b.- CARACTERISTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La sola palabra recurso, dá a entender la pretensión de una situación: el retorno al curso ordinario del procedimiento. (2)

Partiendo de la premisa de que necesariamente a través del acto de la autoridad competente, la Administración pública puede afectar los derechos o intereses, y siendo condición indispensable que ese acto trascendental se encuentre ajustado a la ley que lo regule, para que sea perfectamente válido, es que se comprande que esa ley prescriba un procedimiento lineal, cronológico, ordenado, de actos formales, cuya su es resultante es el procedimiento de formación de dicho acto. (3)

En tal procedimiento deben conjuntarse compatiblemente dos intereses, que son: público, es en el que la Administración como principal obligada de resguardar el régimen de legalidad, propio del Estado de derecho, juridiza su acto citándolo a la norma legal reguladora de su procedimiento, ello se hace aplicando un mínimo de formalidades, economizando tiempo y esfuerzos, con objeto de la satisfacción expedita de las necesidades de la población; privado el segundo, se orienta a la opinibilidad de limitantes al actuar caprichoso, lesivo o ilegal de la Administración; (4) lo cual a su vez conforma el procedimiento de impugnación, también regulado por la ley de la materia respectiva. Este surge, siempre, a instancia de la persona afectada por el acto administrativo, cuando en el procedimiento de su formación existen desviaciones, que implican violación de las normas del mismo, relativas a las garantías procesales estatuidas en beneficio de la re

2) Cfr. Fernando Arilla Bas, Manual Practico del Litigante (8ª edición; México: Editorial de Editores Mexicanos Unidos, S.A. 1977), pág. 167; Cfr. Guillermo Colín Sánchez, Derecho Penal Mexicano de Procedimientos Penales (5ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1979), pág. 186; Cfr. Héctor Jorge Escala, Tratado General de Procedimiento Administrativo (Buenos Aires: Editorial de Ediciones DEPALMA; 1975), pág. 251; Cfr. Ignacio Burgos, El Juicio de Amparo (13ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978), págs. 351 y 352; Cfr. Roque Barcia, Gran Diccionario de Sinónimos Castellano, págs. 1134 y 1136.

3) Cfr. Andrés Serra Rojas, Ibidem, tomo II, pág. 503; Cfr. Gabino Fraga, Derecho Administrativo (17ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1977), pág. 260; Cfr. José González Paré, Derecho Procesal Administrativo (2ª edición; Madrid: Editorial Instituto de Estudios Políticos; 1963), tomo I, pág. 49; Cfr. Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo (4ª edición: Editorial Porrúa, S.A. 1975), págs. 209 y sigs.

4) Cfr. Gabino Fraga, Ibidem, pág. 264; Cfr. Jorge Olivera Toro, Ibidem, pág. 220.

clamente. Figura jurídica importantísima, en la etapa del procedimiento de impugnación, lo es el recurso administrativo, pues representa el único medio que hace posible la formulación del reclamo, obligando a la revisión del acto, habilitando la expresión de agravios y el ofrecimiento de pruebas, al órgano administrativo productor del acto, o ante el superior jerárquico, así también forma un coadyuvante que ayuda a la Administración a salvaguardar el principio toral de la legalidad, regidor esencial de su actividad, ya que facilita la emisión del acto anulado para retornarlo al marco de la norma legal.

Calificador resulta el segundo término del recurso, el vocablo: administrativo. Esta palabra complementaria, perfila el ámbito material de la autoridad competente para conocer del recurso interpuesto, que puede ser el ente emisor del acto recurrido o el superior jerárquico, en cualquiera de ambos casos es un órgano de la Administración pública.

Con el orden expuesto la idea de las características se va clarificando, ya que el recurso de ser un medio genérico de impugnación, pasa a ser un medio específico de impugnación,⁽⁵⁾ al igual que el procedimiento, los dos pertenecen al campo de lo administrativo.

Así pues, la interposición del recurso administrativo en contra del acto de autoridad, caprichoso, ilegal o adhortado de la ley que lo regula, es una impugnación que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa. Conlleva la reclamación de que tal acto sea retornado conforme al curso legal, ordinario, del procedimiento de la formación, previamente establecido.⁽⁶⁾

2.- ETIMOLOGIA.

Una sola idea acusan las palabras temáticas y que son: recurso administrativo. Se refieren a un medio específico de impugnación, sin embargo, cada una de ellas contiene particularidades, razón por la cual su exposición es separada.

5) Cfr. Ignacio Burgos, Op. Cit. Pág. 569.

6) Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 503.

a.- DEL RECURSO.

El vocablo recurso proviene del Latín, en este su antecedente inicial es el supino: recursus, que es un modo impersonal del verbo, debido a la terminación en us, adopta forma activa. (7) Se traduce como: a recurrir. (8)

Otra voz sinónima de recursus es: recursus. (9)

El término recursus o recursus, se compone por otros dos más que son: re significa repetición; y cursus, verbo que significa correr. (10)

Visto que el recursus es un término derivado del Latín, idioma habido en la antigua Roma, obviamente es un producto de la cultura jurídica romana. Su trascendencia, llegada hasta la actualidad, tuvo evoluciones notorias como institución procesal en su inicio, propias de la estructura organizativa del Estado, correspondientes a las formas primarias de la República y el Imperio o Principado.

Durante el período de la República, por primera vez surge el recursus, se denominaba appellare magistratum, funcionaba de manera sencilla, el Magistratus o Magistrado era el competente para conocer de dicho recurso; él representaba el cargo de servidor público en el gobierno, era electo en asamblea popular siempre por par, su comisión permanecía un año. Al Magistratus se le conocía también con los títulos de Cónsul, dado que la magistratura era un organismo colegiado, y de Prestor, porque era el comandante del ejército. Una vez admitida la appellatio, el Magistratus del conocimiento vetaba el acto impugnado, es decir lo declaraba suspendido, pronunciado por otro Magistratus de rango jerárquico igual o inferior a la intercessio; resolvía el recurso interpuesto, emitiendo nuevamente otra resolución, la cual era apelable mediante el mismo procedimiento. (11)

7) Cfr. José Monlau, Diccionario Etimológico(Biblioteca del Congreso; REF-463, M-746 d. México), pág. 939.

8) Cfr. Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española(Barcelona: Editorial "Ramón Sopena", S.A.), tomo III, pág. 819; Cfr. Agustín Mateso, Etimologías-Latinas del Español(18ª edición; México: Editorial "Esfinge", S.A. 1978), págs. 129 y sigs.

9) Cfr. José Monlau, Opus Citatus, pág. 939; Cfr. Freund y otros, Valbuena-Reformado Diccionario Latino-Español(11ª edición; París: 1868), págs. 732 y 189.

10) Cfr. Roque Barcia, Gran Diccionario de Sinónimos Castellano, págs. 1134 y sigs; Cfr. José Monlau, Locus Citatus, pág. 939.

11) Cfr. Eugenio Pettit, Treatado Elemental de Derecho Romano (México: Editorial "EDDA", S. DE R.L. 1963), pág. 540; Cfr. Vicente Arango Ruiz, Historia del Derecho Romano (3ª edición; Madrid: Editorial "REUS", S.A. 1974), pág. 31.

En la etapa siguiente inmediata a la República, en el Imperio o Principado, que era una organización jurídico-política de gobierno establecida por Octavio Augusto, sucesor de Julio César, en la que era la máxima autoridad concentrando todas las funciones del poder,⁽¹²⁾ se encuentran legisladas las normas del recursum, probablemente reguladas por una Lex Julia Iudiciaria, que data del año 48 antes de Cristo, se particulariza además por la exclusión que hace de los Tribuni aedilii de los tribunales criminales o penales, sustituidos por los Senadores y Equites o nuevos ricos, restituyéndose las relaciones, al parecer deterioradas, entre últimos.⁽¹³⁾ La denominación del recursum era también appellatio, en el procedimiento administrativo imperial operaba así: el recurrente oponía la appellatio a manera de una suplica ante el Princeps, que resolvía la cuestión personalmente o a través, delegando su imperium, del Praefectus urbi, funcionario de alto rango jerárquico, que a la vez se encargaba de dirigir la política urbana, tenía jurisdicción en los procesos criminales o penales, así como en los civiles surgidos entre los ciudadanos romanos. En la emisión de la resolución, que era inapelable o irrecorrible, el Princeps solía auxiliarse de asesores juristas, tal resolución quedaba asentada en una decreta, cuyos sentidos era la confirmación o revocación del acto recurrido. La Figura procesal de la suspensión, retenía los efectos ejecutivos del acto que se impugnaba, a su vez provocada indefectiblemente por la interposición de la appellatio.⁽¹⁴⁾

b.- DE ADMINISTRATIVO.

El vocablo: Administrativo, se origina en el idioma Latín, su antecedente es la palabra administrare, compuesta de dos voces: ad que significa a, y ministrare significa servir o gobernar.⁽¹⁵⁾ Administrare es traducible como: Ciervo para gobernar.

12) Cfr. Guillermo Floris Margadent S. El Derecho Privado Romano (4ª edición; México: Editorial "ESFinge", S.A. 1960), pág. 37; Cfr. Vicente Arangio-Auiz, Ibidem -- Pág. 254.

13) Cfr. Eugène Petit, Opera Citata, Pág. 646; Cfr. Faustino Gutiérrez Alviz D. Diccionario de Derecho Romano (Madrid: Editorial "REUS" S.A. 1948), pág. 354; Cfr. Néstor Jorge Escola, Tratado General de Procedimiento Administrativo (Buenos Aires: Editorial "DEPALMA"; 1975), pág. 251.

14) Cfr. Guillermo Floris Margadent S. Op. Cit. pág. 31; Cfr. Eugène Petit, Ibidem.

15) Cfr. Agustín Mateos, Op. Cit. pág. 117; Cfr. Wilburg Jiménez Castro, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa (2ª edición; México: Editorial Fondo de Cultura Económica; 1955), pág. 20.

Otros términos derivados de administrare son: administratio, equivalente a la administración de un gobierno; y administer, significa el que sirve como gobernador. (15)

Las palabras administrare, administratio y administer, surgieron de las provincias, que fueron nuevos territorios conquistados en las guerras de expansión de la inicial República romana, de ahí que las Provincias fuesen gobernadas por - Generales militares, cuyo cargo se denominaba Imperium militiæ, esta clase de gobernadores en breve lapso transformaban su función castrense por la administrativa y judicial, compelidos a satisfacer con el desempeño de ellas, las urgentes necesidades de la población. (17)

Los administer o gobernadores de las Provincias romanas, con objeto de tener un eficaz desarrollo de las finanzas públicas, se auxiliaban de los questores, y en la administración de justicia de los assessores juristas, para éste último fin, las Provincias estaban divididas en Distritos a los que se trasladaban periódicamente a reunirse con los litigantes, resolviendo los pleitos suscitados, al encuentro o reunión se le llamaba convinctus. (18)

3.- NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La exposición de la naturaleza jurídica, es en sí la explicación del quid del punto tratado, es decir, de su consistencia puramente jurídica. Siguiendo ese sentido, para que se entienda la naturaleza jurídica del recurso administrativo, es que antes de ella se planteen los rubros que preparan su comprensión, rematando con su propia explicación.

22. 16) Cfr. José Monlau, Op. Cit. pág. 205; Cfr. Freund y otros, Op. Cit. pág.-

17) Cfr. Vicente Arangio-Ruiz, Op. Cit. pág. 145 y sig.

18) Cfr. Guillermo Floria Margadant S. Op. Cit. pág. 31; Cfr. Vicente Arangio-Ruiz, Ibidem, pág. 145 y sig.

a.- MARCO DEL ESTADO DE DERECHO.

Necesario es destacar la dimensión en que se desenvuelve el recurso administrativo, que no es otra que la del llamado: Estado de derecho.

Por Estado de Derecho, debe entenderse aquella institución evolucionada e histórica, aportación de la Revolución Francesa crisol del liberalismo, creada en contraposición a otra institución, que representaba el poder ilimitado, la coacción ilegal, la autoridad omnímoda, despotismo y arbitrariedad: La Monarquía. Así al triunfo de la Revolución gala, se coloca en el lugar de la monarquía el Estado de derecho, propiciándose otras circunstancias en las cuales el poder corresponde a una concepción jurídica, en las que la coacción es normalizada y la autoridad potestad jurídica, lográndose con ello revestir, habilitar la libertad individual, la igualdad política civil, la soberanía popular y la legalidad. El Estado de derecho, desplaza al sistema monárquico, combatiéndole también con el concepto consistente en la soberanía del Estado contra el concepto del origen divino del poder del Rey, aplicándose en la práctica la división de poderes y la Ley contra el desempeño absolutista de esos poderes o funciones. (19)

En el Estado de derecho hay una relación firme e indisoluble, entre los gobernantes y los gobernados, (20) en la cual queda asegurada la libertad de éstos últimos, en virtud del respeto por las garantías individuales ya preestablecidas, referentes a los derechos públicos y a los medios para su defensa. (21) Todo ello gira en torno a la razón de que el Estado es sujeto al derecho, circundándose a toda su actividad con las disposiciones de las normas legales, superiores a éste, imponiéndosele el cumplimiento de deberes. (22)

Pero no obstante, como es natural, esa clase de Estado, cuenta con prerrogativas que le

19) Cfr. Jorge Olivera Toro. Op. Cit. págs. 24, 77, 80 y 85; Cfr. Ignacio Burgos. Op. Cit. pág. 483; Cfr. Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo (México: Ed. Porrúa, S.A. 1959), pág. 31; Cfr. Ricardo Couto. Tratado Técnico Práctico de la Suspensión en el Amparo. (3ª edición; México: Ed. Porrúa, S.A. 1973), pág. 25; Cfr. Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. (México: Ediciones CRTD, S.A. 1977). págs. 19 y 20.

20) Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 491.

21) Cfr. Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pág. 78.

22) Cfr. Héctor Jorge Escala. Op. Cit. pág. 24; Cfr. Jorge Olivera Toro. — Ibídem. págs. 77 y 78; Cfr. Ricardo Couto. Op. Cit. pág. 25; Cfr. Rafael de Pina. Op. Cit. pág. 209.

son de utilidad al efecto de la realización de sus funciones, que son las mismas que las estructuran, deben mencionarse: La Autolimitación.- Consiste en la creación y cumplimiento por parte del propio Estado, de un orden normativo, éste debe ser concordante con las garantías individuales establecidas. Los gobernados, a su vez, deben actuar con la medida del derecho preceptuado en dicho orden, de los demás individuos, contentándose entre ellos al mismo Estado: La Legalidad.- Esta función significa que las decisiones del Estado, serán adecuadas con las normas preestablecidas, resumiéndose en el ejercicio de la atribución o sea la competencia, y la subordinación de los órganos estatales a las disposiciones de la ley; La Controlabilidad.- Surge provocada por la infracción de algún órgano del Estado, ⁽²³⁾ en demérito de la Legalidad, comunmente se opera a instancia de la persona interesada, quién reclama la nulidad, surtiendo la consecuencia de que las cosas vuelven a las condiciones que guardaban, antes de la transgresión. ⁽²⁴⁾

Suele equipararse a los sistemas democráticos con el Estado de derecho, tal vez por la frecuencia en que en ellos se instala ésta. Sin embargo, no necesariamente corresponde a dichos sistemas, ni otro en especial, y aun más, tampoco es incompatible, actualmente, con los sistemas absolutistas. En consecuencia, el Estado de derecho no es exclusivo de la clase de Estados liberales, sino aproximativo, pues bien puede suceder que subsista dentro de un Estado absolutista o que exista en funciones dentro de un Estado liberal o conocido también como constitucionalista. Luego entonces, el elemento distintivo del Estado de Derecho, estriba en el cambio histórico del imperio de la ley por el de la voluntad arbitraria operante en el régimen absolutista. Con esa nueva modalidad, el total de la actividad estatal es normativizada mediante la ley, la cual regula desde la estructuración fundamental hasta la mínima decisión, quedando dividido en tres órganos, guardándose el equilibrio justo entre ellos, en la clásica tríptica funcional: Legislativo, Judicial y Ejecutivo (entiéndase Administrativo).

Una característica subyacente del imperio de la ley en el Estado de derecho, lo es el que la normativización de la función ejecutiva o administrativa es

23) Cfr. Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. págs. 33 y 34.

24) Cfr. Ricardo Couto. Op. Cit. pág. 26.

más rígida y permanerizada en comparación de la función judicial, en la que es menos intensa, semejante desproporción no causa, desde luego, desequilibrio al principio total de la división de las funciones, pues tienden precisamente a su conservación. La explicación aclaratoria se proporciona en vista de extraordinaria multiplicidad de actividades a desempeñarse dentro del área de la Administración pública, funciones que requieren de mayor atención legislativa, a diferencia del campo judicial, que es más explícito y limitado. Ahora bien, ya fijándose la mente en la Administración, toca plantearse los principios bajo los que se orienta su acción, mismos que pueden ser los siguientes: Centralización.- Las funciones administrativas se concentran, quedando al cuidado o tutela jurídica de la propia Administración; Legalidad.- Por ministerio de Ley, la Administración siempre debe actuar conforme a las disposiciones de las normas, de ahí que se presuman como perfectas, es decir legales, todos sus actos, siendo así ejecutables; Vigencia.- Las normas o leyes que regulan la acción administrativa, deben ser vigentes, para su debida observancia y aplicación, ese cuerpo de preceptos también será compatible armonizado con el preexistente sistema de las garantías individuales. (25)

b.- LA JURIDICIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO.

Oportuna es la aclaración en el sentido de que el espíritu rector del Estado de Derecho, se concreta en un principio: la Juridicidad. En la especie, y particularmente en el ámbito nacional, es conocido como el de la legalidad. De esa manera ya se puede comprender que una parte complementaria de la Juridicidad, es la constituida por la posición de mayor dignidad del administrado frente a la Administración, digamos, de derecho, pues la evolución juridificadora no paró tan solo en la regulación de los órganos estatales, sino que también alcanzó a la esfera jurídica de las personas forjantes del elemento poblacional, significándose de éste lado el derecho de respeto de las garantías individuales, observando por el Estado o en específico por la Administración, así pues, si ésta cumplimenta los fines públicos, sujetándose a la norma, o

25) Cfr. Houriou. Principes de Droit Administratif et Droit Publico.-(11ª edición; 1927, pág 3), citado por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. págs. 83 y 84; Cfr. Ignacio Burgos. Op. Cit. pág. 499; Cfr. Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. pág. 43; Cfr. Adolfo - - Mertl. Teoría General del Derecho Administrativo.(México: Editorial Nacional, S.A. 1980) págs. 98 y 104.

sea a la legalidad, será respetando las garantías o derechos de los administrados. (26)

La juridicidad de la acción, propia del Estado de derecho, no es incólume, por el contrario, presenta susceptibilidad de infracción. Entonces, en vista de esa probabilidad, es que se hace necesario un medio que haga factible la restauración del principio y a su vez lo conserve, tal es una figura procedimental: El recurso administrativo. Este medio representa la ocasión en la cual, el funcionario responsable del órgano emisor o al superior jerárquico, según se trate, puedan revisar el acto impugnado, y si así procede, dictar su modificación, revocación o confirmación, - viéndose ahí que el recurso sirve para el afianzamiento de la juridicidad, y en otra fase, como la única arma de defensa de los administrados. A semejanza del mítico Atlas, se desprende que el recurso administrativo, conforma el apoyo del mundo juridificado de la Administración pública. (27)

En cuanto a la citada etapa complementaria de la juridicidad relativa al dispositivo impugnativo de los administrados: pues bien, lo que a éstos toca reclamar es la violación de sus derechos o garantías individuales, de manera muy genérica son planteadas por Jellinek, y son Status Negativus Libertatis.- Supone el conjunto de prerrogativas de libertad del ciudadano; Status Positivus Civitatis.- Faculta al administrado a formular pretensiones al Estado, que éstas sean satisfechas, en su caso; Status Activus Civitatis.- Significa la participación de los administrados en las funciones públicas, integrantes del Estado. (28)

c.- PRINCIPIOS.

Una vez resaltada en los temas anteriores, la importancia del recurso administrativo dentro del Estado de derecho y desde luego en el área administrativa, corresponde ahora al desarrollo de los principios estructuradores del mencionado recurso. Aunque aparenta obviedad, no está por demás el aclararse que los elementos -

26) Cfr. Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pág. 37.

27) Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 490; Cfr. Armando Herrera Cuervo. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN (México: Editorial Porrúa, S.A. 1978). pág. 2; Cfr. Ignacio Burgos LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES (12ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1976) pág. 602.

28) Cfr. Jellinek. Citado por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pág. 52.

de identidad comunes en los principios a tratar, posiblemente produzcan la impresión de ser innecesarios algunos de ellos, pero es de notarse que también hay diferencias, por cierto muy sutiles. Sin embargo, el tema representa un esfuerzo tendiente a señalar — los principios, un tanto olvidados de la doctrina, que ayudan a que se pueda comprender mejor a un medio de defensa, el cual cada vez cobra preponderancia.

El vocablo "Principio", jurídicamente significa Fundamento, que — justifica la vigencia de un precepto. (29)

En relación con el recurso administrativo, existen principios forjadores de su fundamento, los cuales se originan en la Constitución Federal, posteriormente desarrollados en la legislación secundaria, en concordancia con dicha Constitución y con la organización del Estado de Derecho, es decir, con sus propios fundamentos justificativos. Así pues, la exposición de los principios engita, perfilan la extraordinaria importancia de éste dentro del arco imprescindible.

1) JURIDICIDAD.

Antes de entrar al estudio del principio de juridicidad del recurso administrativo, es menester el mencionarse la operancia del mismo en el Estado de derecho y su función en la Administración.

El principio de la juridicidad, es la base en la cual se cimienta — el Estado de derecho. Se opone en dos fases: La primera.— La norma debe regir en su totalidad los actos estatales, de esa manera se explica la naturaleza netamente jurídica de su acción, que será apegada a las disposiciones normativas. Claro está que al — hablarse de la norma, es en forma genérica, bien puede tratarse de las constitucionales, de las leyes, de los reglamentos o de las constitucionales reguladoras de los actos administrativos o judiciales. (30)

El Estado que no funda sus actos en el principio de la juridicidad, desde luego que no es Estado de derecho, pues sin la sujeción de su actividad a la norma, el devenir de la misma genera la autocracia, la dictadura porque se entroniza el in

29) Cfr. Guillermo Cabanellas de Torres. Diccionario Jurídico Elemental (3ª edición; México: Editorial Heliconta S.A.S. 1980) pág. 257; Cfr. Rafael de Pina. Diccionario de Derecho (7ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978) pág. 315.

30) Cfr. Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pág. 13; Cfr. Néctor Jorge Escobar. Op. Cit. pág. 241; Cfr. Ignacio Suroyo. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. págs. 551 y 553.

perio de la voluntad individual, siempre arbitraria y caprichosa, como lo ha demostrado la Historia Universal, sobre el imperio de la norma, justa por naturaleza; ⁽³¹⁾ La segunda.- Para el caso de que El Estado, en su actuar transgreda el principio de juridicidad, en su primer fase, entonces sucederá la consecuencia de que tal acción trae aparejada la nulidad. La anulación no es espontánea ni automática, pues a fin de que surta ese efecto, es indispensable la mediación de la declaratoria judicial o administrativa en ese sentido. ⁽³²⁾

La Administración pública como parte integrante del Estado de derecho, refleja también la operatividad del principio de juridicidad, toda vez que en su totalidad es profusamente regulada con el derecho administrativo. Así cada acto, aun el muy aislado, debe estar preceptuado y legitimado en la ley, pues pensándose en la realización de un acto no prescrito en la norma, entonces propiamente no es un acto de la Administración. ⁽³³⁾

El principio de juridicidad en el recurso administrativo, fijado en la legislación de la Administración, estriba en que es un dispositivo destinado a la preservación del propio principio, ya que obliga a la sujeción de la norma, en los casos especiales de desviación, retrotrayendo la acción al lineamiento normativo.

Se desprende con claridad que en el segundo aspecto, fase de la anulación del acto infractor, es el campo en el cual se desarrolla el recurso administrativo, en virtud de su plena capacidad de corregir el acto violatorio del principio de juridicidad, anulándolo y restituyendo a la persona afectada en sus garantías.

Es evidente que el origen del recurso administrativo, también se encuentra en el regazo de la norma, como tal éste debe sujetarse a la prescripción de la misma, sin que constituya un ariste de obstinado ataque o bloqueo al cumplimiento de los fines estatales, su misión, sin que parezca repetitivo, se limita a la preserva-

31) Cfr. Ignacio Burgoa. Loc. Cit. pág. 553.

32) Cfr. Ignacio Burgoa. Ibidem. pág. 552.

33) Cfr. Adolfo Merkl. Op. Cit. págs. 213 y 215; Cfr. Héctor Jorge Escola. Op. Cit. pág. 241.

ción del principio de juridicidad, siendo obvio que si se aparta de esa surta, entonces el recurso será antijurídico.

La immanente preservatividad del recurso administrativo, es una derivación del concepto del principio de juridicidad, éste a su vez constituye un concepto tédrico-político, el cual al ser transformado en la norma, origina otro concepto, más conocido, el jurídico-positivo principio de Legalidad.⁽³⁴⁾

2) LEGALIDAD.

El principio de legalidad, ya como una realidad jurídico positiva del principio de juridicidad, está formado por el conjunto de leyes, reglamentos, jurisprudencias y principios generales de derecho (orden público, bien común, interés público, justicia, equidad, etc.), reguladores de la acción del Estado de derecho. De tal manera que, la disposición de la legalidad, estriba en sujetar al precepto concreto, específico de la ley, el actuar estadual.⁽³⁵⁾

Aplicado el principio de la legalidad en la Administración pública, se le ve entonces de tal manera que los órganos administrativos, tienen el deber de fundamentar todos y cada uno de sus actos, precisamente en la ley, es decir en la norma. Pudiendo practicar sólo aquellos actos que se encuentren dentro de su competencia. El perfeccionamiento de éste principio, en cualquiera de los supuestos siguientes: Cumplimiento de las formalidades con las que la ley reviste a cada acto; — Cumplimiento con las disposiciones emitidas por órganos superiores jerárquicos.⁽³⁶⁾

Dentro del principio de legalidad se estructura un sistema de medidas correctivas, de las cuales forma parte sustancial el recurso administrativo. — Su importancia radica en dos razones muy gráficas: una, del lado del interesado, mejor dicho de la persona afectada por el acto impugnado, representa la posibilidad de la impugnación de la acción estatal, y que sea anulado o modificado; la segunda, del lado del Estado, constituye la obligación de revisar el acto, y una oportunidad más de corregir la ilegalidad que se le reclama. Ambas en conjunción, hacen del recurso

34) Cfr. Adolfo Merkl. *Ibidem*. págs. 215, 212, 213 y 226.

35) Cfr. Leubsdere. *Traité*, 2° ed. págs. 27 y sigs. Citado por Jorge Olivera Toro. *Op. Cit.* pág. 124.

36) Cfr. George Vedel. *Manuel de Droit Administratif*. pág. 143, citado por Jorge Olivera Toro. *Op. Cit.* pág. 121; Cfr. Jorge Olivera Toro. *Ibidem*. págs. 124, — 125, 123 y 140.

sea preservador del principio. (37)

Quedando asentado que el recurso administrativo es el baluarte de la legalidad, surge la pregunta de saber cuáles son los supuestos específicos en los que se interpondrá. Aunque ya se señaló en párrafos anteriores, que ésta se endereza en contra de los actos que se desvían de la disposición de la norma, cabe indicarse los supuestos en especie de esa premisa, así pues son, a saber: Por omisión de la ley de la materia; Interpretación equivocada de la ley; Aplicación en exceso de la ley; Indebida reducción del área aplicativa de la ley; y Aplicación de una ley ajena al caso. (38)

3) FALIBILIDAD.

A la altura de este tema es ya comprensible la razón de la erosión de los principios de juridicidad y legalidad, que es la preservación del Estado de derecho. Deteniéndose un poco al pensamiento en la observación de la vida que se desarrolla dentro de esa estructura jurídico-política, se va claro que se trata de la convivencia social humana. También es obvio que los funcionarios estatales, como miembros de la sociedad, naturalmente son humanos, con la fortuna de ser servidores públicos. Pues bien, partiendo de la idea común, acerca de la característica humana, consistente en la probable falibilidad de los actos, es decir del porcentaje de error cometido al actuar, esa probabilidad no esquiva a los funcionarios sino, y tal vez en mayor porcentaje, es donde se nota el dramatismo de ese estigma. Siguiendo ese orden, entonces se puede decir que los funcionarios públicos, en su calidad de ejecutores de los actos emitidos que no obstante se presumen legales o perfectos, corren el riesgo de que en su formación contraijan errores propinados por los ejecutivos, en virtud del mencionado margen de falibilidad, cuyas causas se pueden contar las siguientes: Inmoralidad; Incapacidad técnica y Remisión.

Aplicada la falibilidad humana al ámbito de la Administración pública, que es lo que interesa al punto, es de decirse que, al igual de lo sucedido en el Estado, el desarrollo de la actividad administrativa transcurre a través de individuos

37) Cfr. Adolfo Markl. Op. Cit. págs. 215, 216 y 223.

38) Cfr. Jorge Olivera Foro. Op. Cit. pág. 201.

colocados en la escala jerárquica, desde los titulares hasta el menor de los empleados, que en conjunto tienen la misma obligación de cumplir y resguardar la legalidad de los actos administrativos. Mas sin embargo ese presupuesto no siempre se realiza, observándose un alto porcentaje del deficiente cumplimiento a la disposición de la norma, fenómeno no explicable dada la complejidad, la enorme dimensión de la Administración, el numerosísimo grupo del personal que acusa, en su mayoría, preparación diferente a la requerida, todo ello acrecienta la probabilidad de error en el acto, por ignorancia, equivocación o intensión. Se permitiría la continuidad del desacierto en la impartición administrativa, sin un medio de impugnación, se provocaría, sin duda, la opresión alterándose el orden y la seguridad jurídica establecidos con la ley. (39)

También aquí, ante la situación del quebrantamiento del principio de la legalidad, producto del obrar erróneo del personal adscrito a la Administración, se origina el puntal impugnativo del recurso, que corregirá el acto.

En la tramitación del recurso, se va perfilando una circunstancia inseparable, pues su promoción no es ante un órgano distinto al en que se origina el acto recurrido, sino ante el que lo emitió, es decir, ante la propia Administración, ya dependiendo de la prescripción legal, puede ser ante el mismo órgano o ante el superior jerárquico.

Finalmente, cabe el señalarse que a pesar de ser el administrado, el que interpone el recurso, no corresponde a éste la custodia perenne del cumplimiento al principio de legalidad, sino exclusivamente compete a la Administración pública, de ahí que se vuelva a encontrar al recurso como el medio idóneo para que la autoridad revise el acto que se lo reclama, haciéndose operativo el principio que nos ocupa. (40)

39) Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. págs. 492, 491 y 496.

40) Cfr. Andrés Serra Rojas. Ibidem. págs. 495, 490 y 491.

4) INSTANCIA.

En el estudio del principio de instancia, se analizará la iniciativa que asiste a toda aquella persona interesada en reclamar la violación de sus derechos por un acto administrativo.

En el fondo, el principio de instancia guarda gran similitud con el concepto de la acción, es decir, también significa la facultad de iniciar el procedimiento. (41)

Se observa que lo distintivo en el principio de instancia, estriba en la circunstancia de que se hallan dos sujetos en los extremos, por uno el recurrente y en el otro el órgano administrativo; en esa posición el primero aplica la instancia o insta al interponer el recurso, lo cual produce el efecto de obligar al segundo a revisar el acto impugnado pronunciando su resolución. De esa manera el recurso se formaliza desde la presentación del instanciamiento. (42)

La interposición del recurso administrativo en contra del acto de la autoridad, es la genuina expresión de la acción impugnativa, en su mejor figura de acabado. Tal espíritu es lo que inspira al fundamento del principio de interponibilidad del recurso, la opción de impugnar el acto violatorio. (43)

Conviene que se determinen a los derechos de los administrados, susceptibles de transgresión, a grosso modo son los inherentes a la persona, ya perfilados se encuentran reunidos en el conjunto de los derechos individuales, sociales, y administrativos o visto desde otro ángulo, se constituyen en la unidad del bien que conforme el disfrute de la comodidad o de la conveniencia que proporciona una

41) Cfr. Rafael de Pina. Op. Cit. Pág. 313; Cfr. Guillermo Cabanellas de Torres. Op. Cit. págs. 7, 162, y 163; Cfr. Carlos Arellano García. Teoría General de Procedimiento (México: Editorial Porrúa, S.A. 1980) pág. 239.

42) Cfr. Gonzalo Arrieta. El proceso Tributario en el Derecho Mexicano (México: Editorial Textos Universitarios, S.A. 1977). pág. 302; Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. págs. 518, 497; Cfr. Jesús González Pérez. Derecho procesal Administrativo (2ª edición; Madrid: Editorial Instituto de Estudios Políticos 1963). pág. 105; Cfr. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado (ed. 1981; México: Editorial Larousse. 1981) pág. 587.

43) Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 440. Cfr. Héctor Jorge Escola. Op. Cit. pág. 253.

disposición o medida dictada por la Administración. ⁽⁴⁴⁾

Es notorio que en la interposición del recurso hay dos aspectos: Uno procedimental, basado en la acción impugnativa, cuyo indispensable ejercicio propicia la apertura del procedimiento que permitirá la revisión del acto; tal acción conservándose en potencia, pertenece a todas las personas, es decir a los administrados, cada cual cuenta con ella como una posibilidad de impugnación contra ese o esos actos. En estado latente la acción impugnativa permanece inmóvil, estática, preceptuada solamente por el principio fundamental del Estado de derecho, juridicidad. El otro aspecto, es la situación procedimental dinámica, en la que la acción es ejercitada, provocando la marcha del procedimiento preestablecido, ya en este nivel se halla regulada con normas precisas, y principio concreto el de la legalidad, comunmente es nominada, pasa por varias etapas y formalidades, como: Presentación a través de un escrito en idioma Español; si promueven representantes o apoderados deben acreditar su personalidad; determinación del acto que se impugna; interposición del recurso; revisión del acto recurrido y resolución del recurso.

Una vez interpuesto el recurso, se ve que entran en juego otras circunstancias más, pues a la primera se destaca la interrupción del término de interposición, que implica a su vez la voluntad inequívoca de impugnar; luego la facultad de la autoridad para cuidar que el escrito reúna los requisitos mínimos legales, — después declarar la visibilidad del recurso o en su caso el desahucio o en alternativa, la prevención conducente que subsane la deficiencia, terminando por resolver la modificación, revocación o anulación y la confirmación.

Finalmente es oportuno hacer el comentario referente a que el acto recurrido, no obstante ser impugnado, en principio se presume perfecto o legal, sólo así es posible la marcha de la función administrativa, es por ello que aun recurrido es ejecutable, y se suspende si así lo dispone la norma. ⁽⁴⁵⁾

44) Cfr. Gabino Fraga. *Ibidem*, pág. 351.

45) Cfr. Héctor Jorge Escola. *Op. Cit.* Págs. 278 a 281; Cfr. Jesús Estenio López y Carlos Athie Carrasco. Procedimientos y Recursos Administrativos Ante el I.M.S.S. (2ª edición; México: Editorial del Valle de México, S.A. 1980). pág. 17.

5) IMPULSION DE OFICIO

Por el principio de la impulsión de oficio, se entiende que la administración llevará el avance del curso que deban seguir al recurso interpuesto. Además se puede decir que se significa en el resultado natural producido por el efecto del - principio de instancia, que mediante la interposición del recurso abre el procedimiento impugnativo.

Desde el momento en que se insta a la administración, para que reavive su propio acto, en adelante esta misma debe mover las subsiguientes actuaciones hasta llegar a la culminación del procedimiento: la resolución. Pero ello no desplaza la participación activa que puede ejercer el recurrente, como la formulación de peticiones, ofrecimiento de pruebas, ampliación del ofrecimiento de pruebas, de agravios o cualesquiera otra conducta que también impulse el procedimiento del recurso, sólo que no le corresponde el impulso absoluto a la terminación de éste, sino que a dicha autoridad. (46)

Entre las situaciones que impulsará la Administración de oficio son de mencionarse las siguientes: subsanación de cualesquiera obstáculo procedimental, integración del expediente, investigación de los hechos, acumular más pruebas y concluir la verdad material del asunto. (47)

De todo lo anterior, es posible desprender que el principio de impulsión de oficio, generado por la instancia del recurso interpuesto, representa el dispositivo que hace factible la operancia de los otros principios que acompañan al propio recurso, conjuntándose entre todos en un aparato de precisión, que mueven los ejes simbólicos de esa otra maquinaria de mayor importancia: El Estado de Derecho.

d.- NATURALEZA JURIDICA.

Luego del planteamiento de los puntos anteriores, partiendo del Estado de derecho hasta el principio de oficialidad, adentrándose en el tema de la naturaleza

46) Cfr. Héctor Jorge Escola. Op. Cit. P. 125; Cfr. Gordillo. Procedimiento y Recursos Administrativos. (Buenos Aires. 1964, pág. 29, 30; Cfr. Segismundo Royo Villanova. Elementos de Derecho Administrativo, (Apéndice a la 24ª edición. Valladolid. 1969 - págs. 75 y 85), ambos citados por Héctor Jorge Escola Loc. Cit. p. 125 y sigs.

47) Cfr. Antonio Royo Villanova. Elementos de Derecho Administrativo (Valladolid; 1952), citado por Andrés Serra Rojas, *Ibidem*, pág. 456; Cfr. Guillermo de Torres.- Op. Cit. 86; Cfr. Héctor Jorge Escola. Loc. Cit. pág. 125.

za jurídica, del cual ya se entenderán los términos en que trata, es necesario precisar se que en ésta se puede distinguir una naturaleza tripartita e indivisible, es decir, - que siempre se los hallarán aledaños al recurso administrativo. Es posible que se objete la aseveración expresada, pero en su caso con seguridad solamente se trataría de una observación superficial, apegada al petrificado concepto tradicionalista, de la naturaleza impugnativa, única, del citado medio, tan es así, que antes de ésta se detectan -- otras dos.

1) NATURALEZA PRESERVADORA.

De acuerdo al postulado jurídico-político del principio de jurisdicción y al jurídico-positivo de la legalidad, la actividad del Estado, así como la de la Administración, es circunscrita al imperio de la ley, aunque su debido cumplimiento se presume integrado a cada acto, no siempre suele cumplirse, dependiendo la incidencia en la generalidad de los casos, en la falibilidad del personal por diversos motivos ya señalados en el principio relativo. En el supuesto del acto administrativo imperfecto, - necesariamente se afectan los derechos de los administrados, en forma ilegal o violación de las normas; o inoportuna que es incongruente, opuesta al interés público.⁽⁴⁸⁾ - Pero ello no significa que le esté vedado a la autoridad afectar la esfera jurídica de dichos principios fundamentales. Pues si se piensa en el extremo de que se tolerase la impune actuación, se ve de un lado la prescripción de esos principios y del otro su violación por los propios órganos del Estado o de la Administración, el resultado derivado de tan falaz situación sería entonces una monarquía disfrazada, porque lo válido sería la voluntad subjetiva sobre la disposición de la ley.

Así pues se ve la probabilidad de que tanto al Estado como su Administración de derecho, pueden caer al modelo institucional, en irónica regresión, cuyo derrumbamiento marcó el surgimiento de éstos, a la monarquía; siendo la causa que más -- ① provoca la retracción, el margen de error o falibilidad de los funcionario. Esa iminen-

48) Cfr. Antonio Carrillo Flores. La Justicia Federal y la Administración Pública (2ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1973). pág. 110

te peligro, no pasó desapercibido a los fundadores del nuevo sistema, puesto que también pensaron en el remedio, en algo que protegiese y contrarrestase la transgresión de los principios básicos, que les preservase de regresar a la monarquía disfrazada, que preservase a los derechos de los administrados, ese algo fue y es el recurso administrativo, cuyo nombre genérico se deriva por razón de desenvolverse dentro del exclusivo ámbito de la Administración. Una singularísima característica es la que se nota en los extremos, de cierta manera unidos, del recurso, pues se encuentra el recurrente reclamando la violación de ciertos derechos, en el fondo hace posible la preservación del derecho entendido como los principios de juridicidad u legalidad, y a la Administración que al revisar el acto recurrido, también tiene la finalidad de hacer preservar esos principios, ciñendo su acto desviado, al mandato de la ley.⁴⁹

En virtud de las razones anteriormente vertidas, se demuestra la naturaleza preservadora del recurso administrativo, como un salvaguarda de los principios de juridicidad y legalidad del actuar del Estado o Administración de derecho y de los derechos de los administrados.

2) NATURALEZA AUTODEFENSIVA.

En el Estado de derecho (por extensión se entienda que también en la Administración), se concibe a la autodefensa como una medida excepcional necesaria, que escapa al principio de que la justicia debe ser impartida sólo por el propio Estado, pero el caso en el cual la autoridad acusa inactividad, negligencia o de plano comisión in debida, en la tutela de los derechos de los administrados, a los cuales está obligada a cuidar, y que de alguna manera han sido afectados.⁵⁰

La autodefensa puede esbozarse como la defensa directa del derecho propio, en la que la acción ejercitada lo es de una manera lineal por uno de los sujetos hacia el otro, en lugar de ser encrozada ante el órgano competente del Estado, para que

49) Cfr. Héctor Jorge Escola. Op. Cit. pág. 216; Cfr. Francisco Lerdo de Tejada. Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado (4ª edición; México: Editorial IFE, S.A. 1980), pág. 218; Cfr. Jesús González Pérez. Op. Cit. Tomo III; Cfr. Francisco Rubén Flandes y Olvera. Op. Cit. págs. 20 y 23; Cfr. Ignacio Burgos. Las Garantías Individuales. Op. Cit. pág. 602; Cfr. Antonio Carrillo Flores. Ibidem. pág. 118; Cfr. Rafael Biel sa. Algunas Ideas Directrices Sobre el Estudio de Nuestro Derecho Administrativo y Sobre la Tutela Jurídica de los Administrados (Buenos Aires, Argentina: Editorial Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. 1926), pág. 34.

50) Cfr. Rafael de Pina Op. Cit. pág. 97.

éste la tramite a través del procedimiento establecido, regularmente en sus tribunales.

En materia administrativa, no obstante presentarse con vestidura procesal, la autodefensa se suscita sólo cuando se hace valer como un recurso. De aquí se deriva la característica determinante; ausencia de un juzgador que le toque en suerte resolver la reclamación, que sea distinto de los sujetos, puesto que la resolución del caso será decidida e impuesta por uno de ellos al otro. (51)

Así pues cuando una persona se considera afectada en su esfera jurídica por un acto administrativo, al cual supone para ésta ilegalidad o inoportunidad, cuenta con la posibilidad de incoar la autodefensa directamente, interponiendo en contra del acto el recurso. La resolución que le recaerá no será dictada por un tercero, distinto del recurrente y del órgano de la Administración, sino que se emitirá por el mismo órgano, y como tal impondrá su decisión al recurrente, quien además tiene otras vías procesales para seguir impugnando, pero a distinto nivel y ya con la presencia jurisdiccional o judicialista.

Se destaca la preexistencia del proceso, el cual especifica a la autodefensa en el procedimiento administrativo con el nominativo genérico de: Recurso Administrativo.

3) NATURALEZA IMPUGNATIVA.

La naturaleza impugnativa del recurso administrativo, es ampliamente conocida y aceptada dentro de la doctrina procesalista, habiendo poco que decir de tan explorado tema. No obstante es menester precisarla, y en ese sentido el planteamiento puede ser formulado Así: Se constituye como un medio de impugnación. (52)

Pasándose a la explicación de la formulación anterior, es de decirse que el vocablo "medio" debe de entenderse como la diligencia mediante la cual, se puede manifestar la objeción. Por la palabra "impugnación" se entiende en el sentido de ataque. (53) Ambos términos se comprenden orientados hacia al combate del acto administrativo.

51) Cfr. Rafael de Pina. Ibidem. pág. 41; Cfr. Niceto Alcalá Zamora y Castiello. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. (2ª edición; México: Ed. Textos Universitarios UNAM. 1970), págs. 41 a 43.

52) Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 459; Cfr. Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Op. Cit. pág. 569; Cfr. Antonio Carrillo Flores Op. Cit. pág. 110; Cfr. Héctor Jorge Escobar. Op. Cit. pág. 210; Cfr. Gonzalo Armienta. Op. Cit. pág. 320.

53) Cfr. Humberto Briseño Sierra. Demanda Procesal Fiscal (México: Ed. Cárdenas Editor. 1970), pág. 103; Cfr. Rafael de Pina. Op. Cit. pág. 275; Cfr. Guillermo Cabanillas de Torres. Op. Cit. pág. 154; Cfr. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Op. Cit. págs. 536 y 670; Cfr. Diccionario Porrúa de la Lengua Española (9ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1981), págs. 393 y 473.

vo impugnables.

La naturaleza impugnativa del recurso administrativo, tiene la particularidad de ser un medio directo de ataque, porque lo hace posible de manera inmediata y sólo contra el acto.⁽⁵⁴⁾ Llegando a éste punto, es de notarse que se dibuja el área donde se ven confirmadas varias aseveraciones antes sustentadas, tales como: El ejercicio de la acción impugnativa o interponibilidad; Naturaleza preservadora de los principios de la juridicidad y de la legalidad y obviamente a la naturaleza autodefensiva.

En otro aspecto, el tripode de las naturalezas del recurso administrativo, se ve perfeccionada en completa armonía dentro de la legislación positiva, en la cual se dispone, concretamente, un procedimiento, éste a su vez, significa la extensión de la características de preservación de los principios fundamentales, basamentos del Estado y de la Administración de derecho,⁽⁵⁵⁾ puesto que regula la forma en la que ha de conducirse al recurrente y al órgano revisor para hacer efectiva la juridicidad y la legalidad.

Con absoluta seguridad se puede sustentar que todo recurso administrativo, representa un medio de impugnación.⁽⁵⁶⁾

La naturaleza impugnativa del recurso, opera a manera de protectora de los derechos a posteriori, ya que siempre se interpone después del pronunciamiento -

54) Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 439; Cfr. Humberto Briseño Sierra. Loc.- Cit. pág. 103; Cfr. Gonzálo Armienta. Op. Cit. pág. 301; Cfr. Rafael Bielsa. Op. Cit. - pág. 31; Cfr. Sabino Alvarez-Gendin. Tratado General de Derecho Administrativo (Tomo I; Barcelona, España: Editorial Bosch. 1958), pág. 533; Cfr. Vicente Toledo González. El Recurso de Inconformidad en la Legislación Sanitaria (Ensayo; México: 1980), pág. 2; - Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 518.

55) Cfr. Andrés Serra Rojas. *Ibidem.* págs. 497 y 516; Cfr. Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano (8ª edición; México: Editorial Farva, S.A. - 1978), pág. 794; Cfr. Héctor Jorge Escola. Op. Cit. pág. 253; Cfr. Humberto Briseño - Sierra, *Ibidem.* págs. 111 y 112; Cfr. Rafael Entrana Cuesta. Curso de Derecho Administrativo (3ª edición; España: Editorial TECNOS. 1970), pág. 505.

56) Cfr. Armando Herrera Cuervo. Op. Cit. pág. 1; Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 439.

vo impugnables.

La naturaleza impugnativa del recurso administrativo, tiene la particularidad de ser un medio directo de ataque, porque lo hace posible de manera inmediata y sólo contra el acto.⁽⁵⁴⁾ Llegando a éste punto, es de notarse que se dibuja el área donde se ven confinadas varias aseveraciones antes sustentadas, tales como: El ejercicio de la acción impugnativa o interponibilidad; Naturaleza preservadora de los principios de la juridicidad y de la legalidad y obviamente a la naturaleza autodefensiva.

En otro aspecto, el tripode de las naturalezas del recurso administrativo, se ve perfeccionada en completa armonía dentro de la legislación positiva, en la cual se dispone, concurrentemente, un procedimiento, éste a su vez, significa la extensión de la característica de preservación de los principios fundamentales, basamentos del Estado y de la Administración de derecho,⁽⁵⁵⁾ puesto que regula la forma en la que ha de conducirse el recurrente y el órgano revisor para hacer efectiva la juridicidad y la legalidad.

Con absoluta seguridad se puede sustentar que todo recurso administrativo, representa un medio de impugnación.⁽⁵⁶⁾

La naturaleza impugnativa del recurso, opera a manera de protectora de los derechos a posteriori, ya que siempre se interpone después del pronunciamiento

54) Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 439; Cfr. Humberto Briseño Sierra. Loc. Cit. pág. 103; Cfr. Gonzalo Armiento. Op. Cit. pág. 301; Cfr. Rafael Bielsa. Op. Cit. - pág. 31; Cfr. Sabino Álvarez-Gandín. Tratado General de Derecho Administrativo (Tomo I; Barcelona, España; Editorial Bosch. 1958), pág. 533; Cfr. Vicente Toledo González. El Recurso de Inconformidad en la Legislación Sanitaria (Ensayo; México: 1980), pág. 2; — Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 518.

55) Cfr. Andrés Serra Rojas. *Ibidem.* págs. 497 y 516; Cfr. Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano (8ª edición; México: Editorial Forrua, S.A. — 1978), pág. 794; Cfr. Héctor Jorge Escala. Op. Cit. pág. 253; Cfr. Humberto Briseño — Sierra, *Ibidem.* págs. 111 y 112; Cfr. Rafael Entrena Cuesta. Curso de Derecho Administrativo (3ª edición; España: Editorial TECNOS. 1970), pág. 526.

56) Cfr. Amendo Herrera Cuervo. Op. Cit. pág. 1; Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 439.

(y desde luego notificación), del acto al que ataca. En segundo término, se manifiesta como una contralora de la juridicidad y legalidad del acto administrativo. En tercer término, se constituye como coadyuvante de la propia Administración, a fin de que se vigile el cumplimiento de los citados principios. En cuarto término, no es preventiva si no correctiva, en razón de la enmienda que pueda generar. (57)

4.- ELEMENTOS.

Cual si se tratase de una fórmula química, así el recurso administrativo cuenta en su conformación con elementos que lo caracterizan, que lo hacen identificable, surgiendo la curiosidad de ese motivo lo que impulsa el intelecto hacia el conocimiento de los mismos. La primera impresión que se recibe, al igual que en el tema de la clasificación del recurso, es la diversidad, pues hay abundante cantidad de proposiciones, y enorme ausencia de uniformidad. Ante ello emerge la alternativa de cambiar el panorama, siendo lo adecuado el reagrupamiento en conjuntos más abstractos, en los que se logran contener en máxima amplitud, redundándose en la coherencia unitaria de los múltiples elementos del recurso. En consecuencia, bien se pueden conjuntar en sendos grupos: El constitutivo y el Formal.

Antes de continuarse, es necesario aclararse que en el fondo los elementos del recurso simbolizan la actividad invocada por el recurrente, impulso que luego es continuado por el órgano revisor, de ambos resulta un fin en común, la operancia y preservación de la juridicidad y de la legalidad de la actividad de la Administración.

a.- CONSTITUTIVOS.

En el grupo de los elementos constitutivos del recurso administrativo, se agrupan aquellos que son necesarios e indispensables, determinan su fisonomía, y sin éstos o alguno, la idea de los elementos queda incompleta, difícilmente comprensible. A saber éstos son: Acto administrativo recurrible. Precediendo siempre el recurso, debe existir el acto administrativo, que contenga la acción del órgano de la Administración,

57) Cfr. Armando Herrera Cuervo. Loc. Cit. pág. 1; Cfr. Gabino Fraga. Loc. Cit. pág. 439.

el cual se presume desde luego, perfecto, aunque su objetivo es la satisfacción de las necesidades públicas, en ese desempeño pueda llegar a afectar los derechos de los administrados, si dentro de dicha posibilidad sucede que el acto sea ilegal o inoportuno, entonces se abre la opción para impugnarle. Además del acto administrativo regulado, también es recurrible el acto administrativo discrecional, que acusa la misma probabilidad de afectación. En ambos casos lo que el recurso hace es cuidar la juridicidad del actuar administrativo;

Recurso Establecido.- El recurso administrativo existe en tanto lo establezca la Ley, siendo consecuencia muy natural que también lo esté su procedimiento, que es el derecho que faculta al recurrente para impugnar y la obligación del órgano para resolver, ese cuerpo normativo debe ser relativo a la materia administrativa y ser vigente;

Transgresión a los Derechos del Administrado.- La esencia de la impugnación, estriba en la reclamación que hace el recurrente en relación a los derechos que considera han sido infringidos en su perjuicio, por el acto administrativo que recorre;

Actividad de Control Administrativo.- La interposición del recurso provoca una actividad en la Administración, consistente en un control, el cual transforma expresamente como un razonamiento lógico-jurídico referente a la legalidad o ilegalidad del acto recurrido, ositado a través de la resolución;

El Recurrente.- Imprescindible es la existencia de este personaje, el recurrente, ya que constituye a la persona que se considera afectada en sus derechos por el acto administrativo que recorre. Su función primordial es instar a la Administración para que revise el acto y ejerza su actividad de control, interponiendo el recurso;

Preservación de la Juridicidad.- Como elemento, se vuelve a encontrar a una de las naturalezas jurídicas del recurso, la preservación de la juridicidad, ésta en conjunción con el elemento del recurrente explican gráficamente la operancia de la manera en que el recurrente al instar, además de hacer valorau reclamación, coadyuva con la Administración para que perdure la juridicidad.⁽⁵⁸⁾

b.- FORMALS.

La importancia de los elementos formales, radica en el valor proyectado externamente. Es visible en el contenido material del escrito a través del que se manifiesta la interposición del recurso.

En relación a los elementos formales del recurso administrativo, — puede decirse que son aquellos incluidos en el instrumento de la interposición, revisan el mérito necesario para su admisión, control y resolución, siendo la nota fundamental, que la Ley es la que los establece.

El responsable de la integración de dichos elementos es el propio recurrente, en razón de corresponderle la elaboración del escrito. Pero también existe una fase complementaria, en cuyo caso compete al órgano revisor, que al emitir su resolución, también debe hacerlo con ciertos de éstos elementos.

A diferencia de los elementos constitutivos, los elementos formales no necesariamente estarán contenidos en el escrito de interposición, la atenuante se explica cuando por discrecionalidad, el órgano revisor puede llegar a dispensar la carencia de alguna de las formalidades y continuar el trámite como si de cumplieren con las mismas. Se comprende mejor si se piensa en que la Administración cuenta con una posición descomunal en comparación con la del recurrente que es débil, derivándose de ahí la proverbial elasticidad del procedimiento administrativo del recurso. Haciendo otra comparación, esto contrasta con el rigorismo que presenta al procedimiento judicial o el contencioso-administrativo.

Lo que si resulta indispensable, es que en la resolución se contengan los elementos formales, pues de no incluirse alguno o varios, la resolución adolece de nulidad.

De lo antedicho, se desprende que los elementos formales del recurso, siempre se verán contenidos en el escrito de su interposición oportuna y en la resolución que le recaerá. Así los elementos formales que se pueden encontrar son los siguientes:

Forma Escrita.— La interposición del recurso debe ser hecha mediante un escrito, en tal documento se hallan integradas otras formalidades más, como lo son el idioma, el que los términos usados sean respetuosos, datos del recurrente, documentos justificativos de la personalidad en caso de ser representante, expresión de —

los agravios, anexión de los medios de prueba o su ofrecimiento, cobertura de la garantía en su caso y firma;

Término de Interposición.— Reglamentamente la Ley siempre prescribe un término dentro del cual se debe interponer el recurso. El término se cuenta desde el momento o día de la apertura hasta el día y momento del cierre. El término se justifica porque hace posible la ejecución del acto administrativo, mismo que nunca se llevaría a cabo si el término se prolonga indefinidamente. Puede ser ordinario o legal y especial; el primero se explica por sí solo, el segundo lo puede conceder la Administración de manera excepcional para el caso de que el presunto infractor esté en el extranjero, cuando sea revocado el nombramiento al Abogado y demás situaciones análogas. Ahora bien, en el supuesto de que el recurso sea presentado fuera del término o que no ten siquiera se interponga, el efecto que se produce es que el acto queda firme;

Resolución.— La resolución que recaer al recurso interpuesto, en sí constituye otro acto administrativo, como tal su emisión compete sólo al órgano revisor. También debe ser emitida por escrito, con el mismo idioma que el usado en el escrito de interposición, ésta no necesariamente se emite dentro de un término. (SE Bis)

5.- CLASIFICACION.

El espíritu que inspira al tema de la clasificación, en general, es simple: Consiste en la imposición de un orden en el grupo de los recursos administrativos, partiendo de la nota básica que los identifica a todos por ser medios de impugnación.

Con una diversidad fabulosa de nomenclatura, se clasifica al recurso dentro de la doctrina tradicional, considerándose como referencia al órgano revisor, lo cual a simple vista se nota que deja pendientes otros aspectos que proporcionarían mayor firmeza y claridad a la clasificación, de ahí que se proponga estudiar primero la clasificación clásica, que se denomina bipartita, para después entrar a la nueva — concepción que se denomina multipartita.

56) y 56 Bis) Cfr. Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. págs. 52, 56, 58, 59 y 61; — Cfr. Sergio Francisco de la Garza. Op. Cit. págs. 797 a 801; Cfr. Antonio Carrillo Flores. Op. Cit. pág. 108; Cfr. Héctor Jorge Escobar. Op. Cit. págs. 256 a 259; Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. págs. 439 y 440; Cfr. Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 494; Cfr. — José González Pérez. Op. Cit. págs. 596 y 601; Cfr. Carlos Arellano García. Op. Cit. págs. 436 y 431.

a.- BIPARTITA.

La doctrina mexicana continúa la clasificación del recurso administrativo, sustentada por las doctrinas de otros países, se dividen en dos, bifurcándose en razón del órgano revisor que substancia la revisión del acto impugnado. De tal manera,-- si se trata del mismo órgano emisor al que revisa, al recurso se lo denomina: Reconsideración. Cuando se trata de un órgano superior jerárquico al órgano emisor, al que revisa, se le conoce como: Revisión.

Al recurso de reconsideración, se le identifica también con los vocablos sinónimos siguientes: Reposición, Oposición, Reclamación y Revocación. Al de revisión con los nominativos: Recurso jerárquico, revisión jerárquica, recurso de alzada, recurso de nulidad, recurso de queja, segunda instancia.⁽⁵⁹⁾

b.- MULTIPLE.

Visto con el prisma de la multicarribilidad, el panorama clasificatorio del recurso administrativo, se agracia más amplio y abundante, siendo pertinente el que se considera a esa renovadora clasificación, ya adentrándose en el tema, sus principales puntos son: Por su origen.- Ordinarios, son aquellos prescritos para la impugnación genérica, como el recurso jerárquico; Especiales, éstos a la inversa de los recursos anteriores, son dispuestos al ataque de determinados supuestos establecidos por la ley; Extraordinarios, son recursos aplicables en los casos en que el acto ha quedado firme, sin que sean procedentes los ordinarios ni los especiales, aquí el clásico ejemplo es el de revisión.⁽⁶⁰⁾ Por su finalidad.- Bajo el rubro citado, se encuentran a dos grupos de recursos, el de juridicidad, que son los que persiguen el restablecimiento de la misma; el de los de oportunidad que se dirigen a reemplazar al acto considerado inconveniente por otro que satisfaga mejor al interés público. Por su objetivo.- Se encuentran a los recursos de Revocación, tal como lo indica su nombre, se destinan a la revocación del acto ya ilegal o inoportuno; los de adecuación, sólo buscan la modificación parcial,

⁵⁹Cfr. Alfonso Nava Negrete. Ibidem.pág. 103; Cfr. Sergio Fco. de la Garza. -- Loc. Cit.pág. 795. Cfr. Gabino Freja Ibidem; Cfr. Héctor Fix-Zamudio. Et Al. El Derecho (Colección Las Humanidades en el Siglo XX; México:Ed. Dirección General de Difusión Cultural de la UNAM. 1978).págs. 101 a 102; Cfr. Antonio Carrillo Flores. Loc.Cit. Cfr. Andrés Serra Rojas, Ibidem.pág. 492; Cfr. Jean-Marie Auby y Robert Ducoz-Ader. Institution - Administratives(Paris:Ed. Dalloz. 1966),pág.303, y Rafael Entrena Cueta. Op.Cit.págs.588 y 587, ambos citados por Andrés Serra Rojas. Ibidem.págs. 497 y 498; Cfr. Adolfo Markl. Op. Cit.págs.291 y 292; Cfr. Rafael Bielsa. Principios de Derecho Administrativo. Op. Cit.Págs. 302 y 303.

⁶⁰ Cfr. Jesús González Pérez. Los Recursos Administrativos. (2ª edición Madrid:)

no atacan de lleno sino nada más a uno de los elementos del acto; los de sustitución, generan un acto nuevo que desplaza al impugnado. Por su causa.- En la presente división se hallan a los grupos de los recursos subjetivos, que son en defensa de los derechos subjetivos de los administrados, de los preceptuados por la ley o de los derivados de un contrato celebrado con la Administración; y finalmente el de los recursos objetivos, que son en defensa de la juridicidad o sea del propio derecho objetivo. (51)

6.- CONCEPTO.

Es ya el momento, luego del planteamiento explicativo de los temas antes relatados, de exponer el correspondiente al concepto del recurso administrativo, comenzándose con el significado de concepto es de decirse que se entiende como tal a la idea concebida por el intelecto. (52) De esa manera el concepto del recurso administrativo, equivale a la idea que de él se ha formado haciéndosele inteligible. Se puede observar que desde la instauración del Estado de derecho y su Administración, desde luego, han transcurrido paralelamente en el transcurso del tiempo las causas evolutivas transformadoras del recurso, pero esos cambios han sucedido en forma casi imperceptible, ocultos a la sombra de otros fenómenos socioeconómicos o sociopolíticos. Y sin embargo, en la actualidad el cambio refractado en el concepto es radical, siendo manifiesto para que se distingue al contraste, partir del origen o sea del concepto clásico, luego pasarse al nuevo concepto.

a.- CONCEPTO CLASICO.

Existe una notable uniformidad en la doctrina de autores de diferentes países, respecto de la fijación, con palabras más o palabras menos, del concepto del recurso administrativo clásicamente hablando. Antes de continuar se hace necesario determinar éste mismo, así se ve en cuenta al término clásico, que se entiende

1969), pág. 45 citado por Andrés Serra Rojas Ibidem. págs. 497 y 498, y Héctor Jorge Escola, Op. Cit. págs. 261 y 262; Cfr. Adolfo Merkl. Ibidem. pág. 293; Cfr. Jesús Estanislao López y Carlos Athie Carrasco, Op. Cit. pág. 17; Cfr. Rafael Bialas. Principios de Derecho Administrativo. Ibidem. pág. 107.

51) Cfr. Héctor Jorge Escola. Ibidem. págs. 253 a 255.

52) Cfr. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Op. Cit. pág. 184; Cfr.- Diccionario Pequeño Larrouse Ilustrado. Op. Cit. pág. 256.

aquello considerado como modelo dentro de su género.⁽⁶³⁾ Entonces, el concepto clásico del recurso, significa que es el paradigma en el campo administrativista, el cual consiste en:

El recurso administrativo constituye un medio directo de impugnación, regulado para la defensa y reparación de los derechos o intereses de las particulares, afectados por un acto de la Administración.⁽⁶⁴⁾

El concepto clásico del recurso ha permanecido inmutable desde el establecimiento del propio recurso, es decir, desde el surgimiento del Estado de derecho en la Revolución francesa, no obstante que la doctrina ha aportado mas elementos suficientes para generar el cambio, éstos no se reflejan en el concepto.

Retomándose a la fórmula conceptual clásica y respecto de que el recurso constituye un medio directo de impugnación legal, es de decirse que se entiende así a aquel preceptuado por la ley, la cual lo diseña como un instrumento de prescripción, capaz de atacar de inmediato, directamente el acto administrativo sin necesidad del previo agotamiento de alguna otra vía, mucho menos diferente. La razón de ser insuperadora de tal motivo, radica en que el acto, al fin y al cabo producto del obrar humano, no siempre es perfecto, pudiendo afectar de indebida forma los derechos o intereses del particular, cuando lo correcto es que sea concordante con la disposición de la ley, pues si bien es cierto que la Administración cuenta con más prerrogativas para actuar en comparación y sobre los particulares, también lo es que esa actividad será desarrollada respetando la esfera jurídica de éstos, conduciéndose atada a la prescripción normativa. En caso de violación comprobada, la reparación suele ser la anulación del acto e indemnización al recurrente o solo la anulación. Aunque la autoridad, en efecto de la autotutela, de oficio cuida la legalidad de su proceder, no hace la impugnación de su propio acto, sino que lo revise a condición indispensable de que sea promovido por el recurrente o su representante.

63) Cfr. Ibidem. pág. 168; Cfr. Ibidem. pág. 237.

64) Cfr. Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. pág. 51; Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. págs. 439 y sigs; Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Otros. Op. Cit. pág. 101; Cfr. Héctor Jorge Escola. Ibidem. pág. 251; Cfr. Jesús Pérez González. Op. Cit. (T III), pág. 53.

En cuento a la explicación de la frase: medio de impugnación legal. Debe de decirse que es simple, ya que significa que la ley y sólo la ley, como fuente primaria es la originadora de ésta. Así pues, a semejanza del aforismo penalista de - que no hay delito sin ley, se puede aseverar que no hay recurso sin ley.

Continuando ahora con la parte del concepto correspondiente a la figura del particular, es de anotarse que bajo éste prisma se entiende que es el ciudadano del Estado, es el ser humano unitario, la persona física. El punto de vista se apoya en el antecedente de que durante la monarquía, el sujeto más vilipendiado, el blanco certero de la arbitrariedad, lo fue el súbdito. Después, con el devenir del Estado de derecho, erigido como la antítesis de la monarquía, la posición del súbdito, aquel ser anónimo parte de la masa poblacional sin título nobiliario, cambia de manera tal - que ya es considerado como ciudadano, contando con derechos que refianzan su nueva condición, dignificada y garantizada por el Estado.

b.- NUEVO CONCEPTO.

En su oportunidad, ya se anotó que la doctrina ha perfilado nuevos conceptos suficientes para reformar el anquilosado concepto del recurso administrativo, así el primero que salta a la vista es el generado por el desahucio económico; el segundo en el surgimiento de las sociedades mercantiles en el campo de la iniciativa privada, con incurción de corporaciones análogas estatales como los organismos descentralizados, parastatales o fideicomisos, en ambos supuestos se ve la incidencia sobre la idea del ciudadano, ser individual o persona física, solamente, para ampliarse hacia - la persona moral que también cuenta con idénticas prerrogativas que el ciudadano primario.

El Estado de derecho, naturalmente también su Administración, extiende su actividad hacia los sectores industriales, comerciales y bancarios, siempre en función del servicio público sin el afán primordial del lucro. Ello aunado al concepto de persona moral, es lo que produce el cambio del particular como depositario exclusivo del recurso, ya que órganos de carácter público, además de las corporaciones - privadas, son equiparados a ésta en cuanto a la facultad de interponerlos. Cabe la - aclaración de que los entes públicos en su generalidad son dotados de personalidad jurídica, lo que les da margen de autonomía, y de patrimonio, lo que les hace contar con los derechos ya adquiridos por los particulares e inherentes a los mismos. Luego entonces ya no es de éstos el beneficio de esas prerrogativas y con la interponibilidad

del recurso, sino los citados antes.

Algunos autores utilizan el vocablo "administrado", refiriéndose al sujeto que recibe el efecto del actuar practicado por la Administración, lo cual des - plezaría el antes propuesto de persona, pues considerándose la tradición del Estado de derecho, es entendible en relación al ciudadano, al individuo. No obstante se podría_ objetar con el argumento de que el vocablo debe ser interpretado en un sentido abstrac - to, abarcando así la comprensión del ciudadano en su calidad de persona física y a los antes corporativos o públicos en su calidad de personas morales o jurídicas. La docu - mación se inclina por una de ambas, preferente, dada su fácil asimilación, contendo ade - más con toda una teoría sistematizada y aun con normas positivas la convierten en ley, y que por sí sola implica la mención de una u otra no unicamente al ciudadano, es el - término persona.

Una circunstancia más que se puede detectar, es el efecto secunda - rio producido por el segundo factor del cambio, ya que el objeto primordial de los en - tes citados es de beneficio social y no preferentemente de lucro. La meta es desarro - llada sin que se pierda de vista el muy fundamental principio de la juridicidad, al - cual, si bien algunos organismos no son en sí parte de la Administración, tienen la - obligación derivada de observarlo, al igual que su finalidad que es de beneficio so - cial.

Por lo demás, los elementos persisten idénticos entrelazándose de - esa manera los puntales del nuevo concepto, cuya explicación no es necesaria porque ya se dió por adelantado, para quedar de la siguiente forma:

El recurso administrativo es aquel medio directo de impugnación, es - tablecido por la ley, con el fin de que se preserve la juridicidad de la acción de la - Administración y los derechos de las personas.

B.- OBJETO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Por su propia naturaleza, el objeto del recurso administrativo, es - la preservación de la juridicidad del actuar de la Administración y de los derechos de las personas, y es que pueden ser tratocados precisamente a través de ese acto. En - consecuencia, no cualquier acto de la autoridad puede provocar la interposición del re - curso, sino sólo aquel que sea prescrito en la ley como recurrible o dicho de otra me - nera, que tenga el carácter de definitivo. En ambos casos el acto significa la expre -

sión de la verdad y última voluntad administrativa, generadora de los efectos jurídicos predispuestos. (65)

1.- ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIBLE.

La perfilación del carácter de definitividad del acto administrativo, anteriormente citada, es necesario para que se diferencie del acto preparatorio o de trámite, el cual no es impugnabile por ser carante de la definitividad; aunque existe el caso en que éste puede adoptarla siendo entonces recurrible, es cuando impide al curso del procedimiento, colocando en estado de indefensión a la futura persona recurrente.

En cualquiera de ambos casos antes mencionados, suele suscitarse una de dos hipótesis: Que el acto sea antijurídico o que sea inoportuno.

a.- ACTO ANTIJURIDICO.

La denotación del acto violatorio al principio de la juridicidad y a la norma, en doctrina se lo conoce comunmente con la nominación de ilegal, en razón de que es más gráfico al explicarse la infracción de la norma positiva con la idea de la ilegalidad; sin embargo es preferible el uso del término "antijurídico", por ser más genérico, más correcto puesto que el acto en sí es contrario a la juridicidad.

Se puede afirmar que el volumen lato de las impugnaciones se concentra en la causa de la antijuridicidad, significándose ésta como el óbice de la contrapartida del principio de la juridicidad administrativa, es decir, como la actuación transgresora del precepto normativo, generándose un acto deficiente viciado de nulidad. Ya en el supuesto del acto antijurídico, significa que éste no reúne alguno de los requisitos formales establecidos en la base de la juridicidad, pudiéndose encuadrar las violaciones a la Constitución o a la ley; o bien á alguno de los requisitos materiales, traducidas en violaciones a los reglamentos administrativos.

65) Cfr. Héctor Jorge Escola. *Ibidem*. págs. 81 y 283; Cfr. Rafael Entrena -- Cuests. Op. Cit. págs. 566 y 567.

66) Cfr. Adolfo Merkl. *Op. Cit.* págs. 254, 252, 255 y 257; Cfr. Romanelli. -- Annullamento degli Atti Amministrativi. pág. 195, citado por Fiorini. Teoría de la Justicia Administrativa (Buenos Aires). pág. 139, citado por Héctor Jorge Escola. *Ibidem*. pág.

Sobre los efectos posteriores del acto antijurídico, existan vocablos similares que pueden causar confusión, de ahí la necesidad de ser aclarados. — Pues bien, cuando se desista la anulación del acto recurrido, se dá a entender que el mismo ten solo es ineficaz y cuando se determina que es nulo, significa que carece de validéz desde el momento de su aparición. Ahora bien, esos estadios o calidades del acto recurrido, pueden ser promovidos por el propio interesado o el afectado, regis- trándose el caso de ser promovidos de oficio, lo cual es conocido con la voz latina: Ex nunc.

Si en alguno de los supuestos de anulabilidad, se permitió trans- currir el plazo de la impugnación, automáticamente opera la preclusión del derecho, — surtiendo el acto sus efectos como si fuese correcto, convirtiéndose en irrecorrible.

b.- ACTO INOPORTUNO.

Un nuevo punto de vista es el relativo a la inoportunidad del acto administrativo, consistente en la contrapartida del concepto de oportunidad o mérito del mismo, y que debe ser conveniente al interés público. Es de explicarse que éste último está constituido por el conjunto de las necesidades públicas o por la utilidad del acto, por su moralidad, decoro, buenas costumbres o bien general. Así pues, se entiende que la inoportunidad del acto, es la discrepancia surgida entre ésta y el interés público. La inclusión de la inoportunidad es idea reciente, antaño bastaba con la de la antijuridicidad, en cambio hoy día se estima que la Administración debe — obrar con un criterio de buena y adecuada gestión.

A diferencia de la antijuridicidad que se mantiene estática, siempre se trata de la violación de la norma, la inoportunidad es sumamente variable, — pues corre la suerte del interés público, cambia en relación al grado de las necesidades públicas que haya o a cualesquiera de los demás rubros citados, que también son — mutantes.

Es claro que en el supuesto de inoportunidad del acto recurrido, — éste carecerá de validéz, en razón del vicio que presenta discordando con el interés público, lo que hace necesaria su anulación. (57)

57) Cfr. Gabino Fraga. Op. Cit. págs. 314 a 316; Cfr. Héctor Jorge Escola.— Ibidem. págs. 95 y 96; Cfr. Juan Francisco Linares y Abelardo Perrot. Poder Discrecional Administrativo. págs. 131 y sigs., y Gabino Fraga. Ibidem. pág. 223, citados por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pág. 128.

--- CAPITULO II ---

CAPITULO II.

MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS. DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

En el presente capítulo se verá lo relativo al marco legal del recurso de inconformidad, es decir, de los preceptos vigentes que lo hacen existir en el mundo jurídico positivo, junto con los demás accesorios como son el procedimiento, la materia del recurso y los órganos competentes. También se tratarán a los antecedentes legislativos, que a su vez le han regulado en diversos Códigos anteriores al actual, terminándose la exposición con la relación de los reglamentos sanitarios, leyes y reglamentos de control de la contaminación ambiental que lo contienen.

A.- MARCO LEGAL.

El marco legal del recurso de inconformidad se reduce claramente al propio Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en apariencia también a la Constitución Federal, fuente universal de la legislación en nuestro país, y como éste último es lo que representa el problema, pues es de tratarse primero.

1.- NECESIDAD DE UN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Con plena certeza se puede sustentar que ninguna de las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúan a nivel de garantía el recurso administrativo, mucho menos el de inconformidad, como es natural y aun lo relativo al procedimiento.

En efecto, atendiendo a la letra de los artículos en los cuales se contienen las garantías individuales de las personas frente al actuar de la autoridad, 14 y 16 de la Constitución Federal, es notorio que si bien se refieren a la autoridad, es a la judicial ya penal o civil, pero no a la administrativa. Tal vacío repercute en el recurso, pues tampoco cuenta con alguna norma expresa que lo regule constitucionalmente. Sin embargo del artículo 1º antes invocado, se han estructurado varias y encontradas opiniones, pues mientras la doctrina (tesis de Esilio Rabasa), orienta el sentido de que ese numeral sí regula la actividad adminis

trativa, al recurso y a su procedimiento en general, se encuentra con otra idea (que es la tesis del tratadista Antonio Carrillo Flores), fundada en la jurisprudencia, - de que dicha norma constitucional ni tan siquiera se refiere a la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, ⁽⁶⁸⁾ en consecuencia tampoco al recurso y que sólo obliga a la jurisprudencia, pero sin precisar la naturaleza de la norma que va a regularle, presentándose ahí la coyuntura y la necesidad de que el recurso y su procedimiento cuenta con un precepto de tipo constitucional.

Lo anterior conduce a la pregunta de que si acaso significa entonces que el recurso administrativo es inconstitucional, por estar operando aun sin fundamento constitucional. A lo cual es posible contestar un rotundo no, en virtud de que el recurso forma un coadyuvante para la conservación de la juridicidad del Estado y de su Administración de Derecho, encontrándose inmanente en la propia Constitución Federal. Y si bien es cierto que faltan los vocablos precisos que establezcan a dicho recurso, es claro que en la práctica, con base en la interpretación, se considera como fundamento del recurso a la garantía de legalidad y audiencia, regulada por los artículos 14 y 16 de la citada Constitución. Tan es así que en el panorama jurisprudencial y legislativo se hace patente la presencia del recurso, lo que se puede constatar viéndose las tesis y leyes siguientes: "Garantías Individuales No Hay Que Agotarlas (Violaciones a la Constitución)"; "Recursos Administrativos Formularios y Exigencias de Expresión en los. No Son Esenciales Para que Procedan"; "Infracciones Autoridades Administrativas". Entre los cuerpos normativos se pueden citar: Código Fiscal de la Federación; Ley del Seguro Social; Ley Federal de Aguas; - Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley Federal de Derechos de Autor; Ley Sobre Control y Regulación de Transferencia de Tecnología Uso y Explotación de Patentes y Marcas; Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, y las relativas a la materia sanitaria y del control de la contaminación.

Con el fin de proponer un fundamento expreso a nivel constitucional, en el Capítulo IV se plantea una adición al artículo 14 de la propia Constitución Federal.

(68) Cfr. Antonio Carrillo Flores. Op. Cit. pág. 86.

2.- ARTICULO 473 DEL CODIGO SANITARIO DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El día 13 de marzo de 1973, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el actual Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Este Código es un ordenamiento de ámbito territorial a nivel federal, en razón de ser la gislado por el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 73-XVI de la Constitución Federal. Aquí debe de hacerse una aclaración pertinente, pues tal vez pudiera pensarse que la legislación del recurso de inconformidad sea una facultad expresa del Congreso de la Unión, lo que adolece de verdad, porque dichos numerales sólo facultan al citado Congreso a legislar en materia de salubridad general, mas no para que se legisle al recurso de inconformidad. Tampoco subyace esa prerrogativa en ningún otro precepto constitucional, como ya ha si do explorado en el tema inmediato anterior. En realidad el fundamento se vuelve a encontrar en el principio de jurisdicción desbordante en la propia Constitución, edificadora del Estado de derecho.

Retomándose el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, es de decirse que el mismo prescribe con nitidez al recurso de inconformidad y además a otros dos recursos el de revisión y el de reconsideración.

El recurso de inconformidad es oponible a tres clases de actos:
Medidas de Seguridad,
Sanciones Administrativas, y
Contra aquellos que para su impugnación no tengan fijado otro recurso.

El recurso de inconformidad contiene todos los principios jurídico-políticos que deben estructurar a un recurso administrativo, pues es preservador de la jurisdicción de la acción administrativa sanitaria, una vez interpuesto — obliga al órgano revisor a entrar a su estudio, el procedimiento es impulsado de — oficio por éste y en su caso corrige el acto impugnado; es oponible sólo a los ac tos que emita la autoridad sanitaria.

En cuanto a su clasificación, desde luego multipartita, se ac moda en el cuadro siguiente:

Por su origen.— Es un recurso especial, pues está diseñado pa-

ra el ataque de actos especiales, como son las medidas de seguridad, las sanciones administrativas y aquellos que no tengan fijado otro recurso; Por su finalidad.— Aquí pertenece principalmente a los de jurisdicción, en razón de que tiende siempre a su preservación, no obstante en forma remota pueda encuadrarse en los de oportunidad, llegado el caso del cambio del interés público; Por su objeto.— Corresponde a los de revocación, pues a la primera lo que busca es la revocación del acto impugnado, también se da el caso de los de sustitución, ya que en la práctica frecuentemente se revoca el acto para en su lugar dictarse otro; Por su causa.— Contiene doble causa, una de los nominados como subjetivos porque se usa o interpone en defensa de los derechos subjetivos de las personas y la de los objetivos porque es en defensa de la jurisdicción administrativa.

6.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

En el presente rubro se hará referencia al vasto panorama legislativo en el que se va regulado el recurso de inconformidad, el cual se aprecia dividido en dos partes, una consistente en la tradicional materia sanitaria y la otra en la relativamente nueva del control de la contaminación.

En la materia legislativa sanitaria los reglamentos son tan abundantes, que se tuvo la necesidad de clasificarlos en base a la propia remisión o contención del recurso. En cambio en la materia del control de la contaminación, en que son pocos los reglamentos se enumeran indistintamente, con la aclaración de que se cita a una ley derogada, la primera, por razón de historia.

1.- MATERIA SANITARIA.

La materia sanitaria se refiere a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud pública, enfocada a la salubridad general. ⁽⁵⁹⁾

La salubridad general se encuentra establecida por el artículo 3° del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, tasada en una minuciosa serie de situaciones, mismas que casi dejan sin campo de acción a las legislaciones de los Estados asociados a la República, revolucionándose las situaciones -

(59) Cfr. Art. 2° del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. - (15° ed. México: Editorial Porrúa, S.A.; Leyes y Códigos de México, 1975), págs. 7 y 8.

puesto que antaño esos mismos rubros eran la competencia de dichos Estados, pues así se desprende de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Federal de 1857, análogo al artículo 124 de la Constitución actual. Después, en las postrimerías del período histórico denominado "Porfiriato", se estableció que las leyes de inmigración y salud restringieran la internación a nuestro país de aquellos extranjeros indeseables, así considerados en razón de la salud, de la conducta observada o de la industria, previéndose además que las leyes de los Estados obstruirían la futura legislación del Congreso en materia de salud, a lo cual se agrega la adición de la facultad de legislación respecto de lo mismo en las zonas fronterizas y las costas. Pero curiosamente la Comisión dictaminadora le cambió la frase inicial, asentando en su lugar la consabida: Salubridad General. Una vez aprobado el dictamen el artículo 72-XXI estableció el precepto. Finalmente en el Congreso Constituyente de 1917, el Diputado José María Rodríguez, propuso varias adiciones al artículo 73-XVI; la primera consistente en que las disposiciones sanitarias fuesen de carácter ejecutivo, la segunda que en casos de epidemias o peligro de invasión de enfermedades exóticas, el Departamento de Salubridad debía dictar las medidas preventivas indispensables, que sancionaría luego el Presidente de la República, la tercera y última que las medidas dictadas por el Consejo Contra el alcoholismo, substancias envenenantes y degeneradas de la raza humana, fuesen revisadas luego en el Congreso en aquellas casos de su competencia; de lo cual proporcionaría a la autoridad sanitaria funciones propias de los poderes legislativos y ejecutivo. (70)

En resumen, la salubridad general es la materia de exclusiva — competencia legislativa del Congreso de la Unión, cuyo alcance es para la aplicación de las medidas preventivas en caso de epidemia grave, peligro de enfermedades exóticas, antialcoholismo y antipsicotrópicos.

70) Cfr. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. (17ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1980), págs. 341 a 343; Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, págs. 468 y sigs., citado por Vicente Toledo González. Op. Cit. págs. 3 y 4.

a.- CÓDIGOS.

La trayectoria evolutiva del recurso de inconformidad en la materia sanitaria, se aprecia en dos clases de ordenamientos normativos: Códigos y Reglamentos.

En cuanto a los Códigos, es de decirse que por esa nomenclador se entienda a aquellas leyes extensas y sistematizadas contenientes de un amplio — conjunto de normas relativas a una materia determinada. ⁽⁶⁸⁾

Son diversos los Códigos Sanitarios que han establecido al recurso como medio de impugnación, denominándola con varios nombres, la historia legislativa registra a los siguientes:

Código Sanitario de 1891.— En sus artículos 341 y 349 prescribió el recurso de revisión, estableciendo que cuando el penado (léase recurrente),— hubiere interpuesto el recurso contra la resolución "impuesta" por funcionario ó — agente sanitario, se turnaría el acta al Consejo de Salubridad, éste dictaría un — acuerdo por el cual se modificaría o revocaría. Si dicho penado garantizaba el monto de la multa, se suspendería la ejecución de la misma o de la pena corporal en su caso;

Código Sanitario de 1903.— Este Código es el segundo en el orden, en sus artículos 377 y 378 continúa la misma línea normativa que hacía del recurso de revisión el Código inmediato anterior, con la variante de que la resolución emitida por el Consejo de Salubridad si era discordante con la dictada por el órgano inferior jerárquico, entonces la nueva sería impugnabile ante el Ministerio — de Gobernación;

Código Sanitario de 1926.— El tercer Código Sanitario vuelve — a establecer el recurso de revisión, con la modalidad del de reconsideración, ambos regulados de los artículos 497 al 501. En cuanto al primero de éstos, es de anotar se que debía de reunir ciertas formalidades, ya que su interposición era por escrito, dentro del término de quince días, contados a partir de la notificación de la — multa, debiéndose presentar ante el C. Jefe del Departamento de Salubridad, Delegado, Jefe de Brigada y demás funcionarios o agentes que hubieren impuesto la sanción,

(68) Cfr. Justicia y Derecho. Biblioteca Salvat de Grandes Temas (No. 52;— España: Editorial Salvat Editoras, S.A. 1973), pág. 40.

en el Distrito Federal, Estados, Territorios Federales y poblaciones fronterizas. La resolución definitiva debía ser emitida por el Titular del ramo, previa consideración de la opinión del órgano sancionador y la de un abogado de la propia dependencia, -- aquí es donde se ve el dato inicial de lo que después y actualmente constituye la opinión y el dictamen jurídico. En el específico supuesto de multas impuestas directamente por el C. Jefe del Departamento de Salubridad, hoy Secretaría de Salubridad y Asistencia, podían ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración, cuyo procedimiento era idéntico al de revisión. En ambos la resolución corría el procedimiento, adquiriendo el carácter de irrecorrible a nivel administrativo.

Código Sanitario de 1934.- Surge el cuarto Código en el orden, -- mismo que del artículo 501 al 505, reproduce prescripciones paralelas a las del Código inmediato anterior;

Código Sanitario de 1950.- Este Código en sus artículos 347 y -- 348 vuelve a repetir los preceptos del Código que lo precede, pero apuntando nuevas -- variantes, como son: Obligación del órgano sancionador de notificar la resolución, -- así como el derecho y el término con el que contaba el sancionado para recurrirla, so pena en su defecto de que no correría dicho plazo, y la fijación del lapso de 30 días para que se desahogasen los medios de prueba que se hubieran ofrecido;

Código Sanitario de 1955 .- Se promulga el penúltimo Código de -- la serie, en su artículo 300 y siguientes, curiosamente de manera innominada precep -- túa al recurso de inconformidad, apreciándose las características siguientes: Amplia -- el término de interposición del recurso en 15 días más, quedando en 30; En el caso de los recursos interpuestos en el interior de los Estados de la República, el recurrente tenía la opción de enviar un duplicado al ya entonces Secretario del ramo; establece modalidad de la "comutación" de la sanción impuesta, agregándose a la modifica -- ción y revocación; (69)

Código Sanitario de 1973.- Finalmente se llega a la cita con el -- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, vigente y publicado en el Diario --

69) Cfr. Vicente Toledo González, Op. Cit. Págs. 5 y 6.

Oficial de la Federación el día 3 de marzo de 1973, el cual establece de manera clara y precisa el recurso de inconformidad, junto con otros dos más, el de revisión y el de reconsideración.

En vista de que todo lo atinente se verá en el Capítulo siguiente, conviene que se reserven los apuntes del caso en ese mismo apartado.

b.- REGLAMENTOS.

El Reglamento representa á aquel conjunto de normas jurídicas, - emitidas por el Poder Ejecutivo, para cumplimentación de los fines propios de la Administración pública. (70)

Así pues, los reglamentos sanitarios son el conjunto normativo - que instrumenta la realización de los fines tendientes a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud pública. (71)

De la lectura completa de los reglamentos sanitarios, se desprende que no todos establecen un medio de impugnación, mucho menos el recurso de inconformidad, ello tiene su explicación en las circunstancias de que los reglamentos son los conjuntos normativos que presentan cambios lentísimos en comparación con los Códigos, resultando que éstos se adecuan más a la realidad social que los reglamentos. De ahí surge la necesidad de clasificarlos en razón de la carencia, remisión o existencia que hagan de dicho medio de impugnación.

1.- CLASIFICACION.

La cantidad de reglamentos sanitarios es vastísima, lo cual justifica aun mas su clasificación. Y tal como se mencionó en el punto precedente, será en función de la prescripción o no del recurso de inconformidad, de tal manera que en primer lugar se colocarían a los reglamentos que establecen el recurso, en segundo - los que remiten al Código Sanitario y en tercero aquellos que no lo establecen.

70) Cfr. Rafael de Pina. Op. Cit. Pág. 330.

71) Cfr. Artículo 2º del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. - (16ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1980), pág. 7.

a) REGLAMENTOS QUE ESTABLECEN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

En el presente grupo clasificatorio de los reglamentos sanitarios, se conjuntan á aquellos que de una forma expresa preceptúan al recurso de inconformidad. Es notorio que en algunos de éstos ordenamientos hasta desarrollen el procedimiento resolutivo previo al del recurso o impugnativo, tendencia que acusan los más recientes, repitiendo los mismos lineamientos del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, cuya explicación posiblemente se encuentre en el ánimo de un cabal cumplimiento a la disposición legal y jurisprudencial de la debida motivación y fundamentación del acto administrativo-sanitario.

Pensándose en otro extremo, al contrario del supuesto en el cual el reglamento repita las disposiciones del Código Sanitario, entonces si que surgiría un verdadero conflicto entre uno y otro, quedando al final en calidad de ilegal al o los reglamentos, desde el criterio jerárquico; pero visto con el prisma de la naturaleza de éstos, que representan la instrumentación para el logro de los fines destinados a la satisfacción de las necesidades públicas, pues son preferentes al citado Código Sanitario. Así podrían mencionarse varios argumentos que tratasen de la conveniencia de ambos, lo que importa es llegar al encuentro de una solución, al parecer lo mejor, dado el caso, es que si los reglamentos exceden al Código Sanitario fijando más requisitos o formalidades, serían válidos al redundar en beneficio del principio de la juridicidad de la Administración pública, cualidad que dispensaría la aparente contradicción con sus consecuencias.

Los reglamentos sanitarios que establecen el recurso de inconformidad, localizados en la legislación nacional, son los siguientes:

Reglamento de Higiene del Trabajo.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de febrero de 1946. De sus artículos 72 al 76 prescribe multas y la impugnación, inominada, lo que debe considerarse como el recurso de inconformidad.

Reglamentos de Aceites y Grasas Comestibles.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 1956. En el artículo 79 se preceptúa la "inconformidad" junto con su procedimiento.

Reglamento para el Control Sanitario de los Molinos de Nixtamal, - Expendios de Masa y Tortillas en el Distrito y Territorios Federales.- Este fué publica

do en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de febrero de 1962. En su artículo 24 establece la opción recursiva de manera inominada, al anterior mencionado, con un breve procedimiento.

Reglamento de Aditivos para Alimentos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de febrero de 1958. En el último párrafo del artículo 79, fija a la "inconformidad", con un brevísimo procedimiento.

Reglamento de Productos Derivados de la Leche y Substitutos de Ellos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1963. Establece en el último párrafo del artículo 157 la "inconformidad", con breve procedimiento.

Reglamento Sanitario de Bebidas Alcohólicas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1963. En el último párrafo del artículo 118, preceptúa la "inconformidad" con breve procedimiento.

Reglamento de Restaurantes, Cafés, Fonderías, Loncherías, Torterías, Tacuorias, Servicios de Comedor en Casas de Huéspedes, Neverías, Ostionerías, Salones de Té y Demás Establecimientos Similares.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1962. En su artículo 51 establece la "inconformidad" con breve procedimiento.

Reglamento de Laboratorios de Análisis Clínicos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo de 1964. En su artículo 27 dispone el recurso de inconformidad.

Reglamento de Bancos de Sangre, Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 1961. En su artículo 40 expresa el recurso de inconformidad, y asegura remisión al Código Sanitario.

Reglamento de la Prestación de los Servicios para la Salud en Materia de Atención Médica.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1974. En sus artículos 100 y 101 establece el recurso de inconformidad, remitiendo al Código Sanitario para la aplicación del procedimiento impugnativo.

Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de diciembre de 1974. En su artículo 120 se encuentra el recurso de inconformidad, además remite al Código Sanitario.

Reglamento de Parteros Empíricos Capacitados.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de octubre de 1976. En su artículo 25 — asienta el recurso de inconformidad, siendo notorio que en el siguiente, o sea en — el 27 preceptúa el de revisión. También renvia al Código Sanitario para la aplicación del procedimiento.

Acuerdo por el que se Prohíbe el Empleo de las Sales del Acido Ciclánico en los Alimentos y Bebidas, Como Aditivos Alimentarios por Entrañar un — Gran Peligro para la Salud.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1959. Aunque esta ordenamiento no encuadra cabalmente en la cla — de los reglamentos, se está en éste rubro, ya que en su artículo 2º prescribe el re — curso de inconformidad.

b) REGLAMENTOS QUE RENVIAN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD AL CÓDIGO SANITARIO.

En esta clase de reglamentos se encuentra á aquellos que de — una forma expresa o tácita, renvian al Código Sanitario, a efecto de la interposi — ción del recurso de inconformidad.

La comprensión del renvío expreso se entiende por sí sólo, ya — que hay disposición determinante en el reglamento acerca de la interposición del re — curso conforme al Código Sanitario, en cuanto al renvío tácito, es necesario aclarar — rar que la pauta estimada para su consideración, es tomada en base al renvío que — hace el reglamento correspondiente al citado Código, para la aplicación de las medi — das de seguridad o sanciones administrativas o algunas más de ambas, distintas a — las establecidas en el propio reglamento.

Hay un punto de convergencia en los dos casos de renvío, el ex — preso y el tácito, pues en ambos sucede que los Códigos relativos en el tiempo, en — su gran mayoría ya están abrogados, y de ahí se deriva la interpretación en el sentido de que debe aplicarse el Código Sanitario vigente, el del momento histórico le — gislativo, pues de otra manera se llegaría al absurdo de que las transgresiones a — los reglamentos quedarían impunes.

Los reglamentos de renvío expreso son:

Reglamento Sanitario de Peluquerías y Salones de Peinados.- Pu — blicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de abril de 1963. En su ar — tículo 18 renvia al Código Sanitario, para la interposición del recurso.

Reglamento de Ingeniería Sanitaria Relativo a Edificios.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de mayo de 1954. El artículo 135 dispone la aplicación de las normas del Código Sanitario, para la interposición y procedimiento del recurso impugnativo.

Reglamento para la Elaboración, Tratamiento, Transporte y Venta de Substitutos de la Leche Natural, Preparados a Base de Polvos de Leche Total o Descremada, en el Distrito y Territorios Federales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de octubre de 1952. En su artículo 68 fija la remisión al Código Sanitario hacia el consabido efecto.

Reglamento para el Control Sanitario del Pulque.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 1976. Aquí el artículo 76 es el que envía al Código Sanitario.

Reglamento de Productos de Perfumería y Artículos de Belleza.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de agosto de 1960. El artículo 85 remite para el recurso al Código Sanitario.

Reglamento de Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválidos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976. El numeral 105 es el que prescribe la remisión del recurso al Código Sanitario.

Reglamento Federal para la Disposición de Organos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1976. El artículo 93 establece la remisión al Código Sanitario, además de la clara prescripción del recurso de inconformidad.

Reglamento Sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de julio de 1976. El numeral 112 asienta el envío y asimismo al recurso de inconformidad.

Reglamento para el Control Sanitario de la Leche.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de septiembre de 1976. En sus artículos 138 a 160 establece las medidas de seguridad y sanciones, en el 150 el procedimiento aplicativo.

Los Reglamentos de envío tácito son los siguientes:

Reglamento Federal de Profilaxis de la Lepra.- Publicado en el -

Diario Oficial de la Federación el día 13 de julio de 1935. En su artículo 11 remite a la aplicación de las medidas de seguridad que establece el Código Sanitario, en consecuencia el renvío se traslada a la interposición del recurso.

Reglamento de Predios y Construcciones en los Puertos, para la - Profilaxis de la Peste.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo de 1940. También aquí el artículo 57 remite al Código Sanitario para la aplicación de sanciones y por derivación, al recurso.

Reglamento Sobre Vacunación y Revacunación Antivarilosa.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de septiembre de 1935. En este - Reglamento es el artículo 25 el que hace la remisión de sanciones al Código Sanitario, a la vez base del renvío al recurso.

Reglamento para la Campaña Contra las Enfermedades Venéreas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1940. En su artículo 14 como única sanción la multa, de ahí se pasa al Código Sanitario para la interposición del recurso.

Reglamento Sanitario para Carros de Ferrocarril Destinados al - Transporte de Pasajeros o de Carga.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1928. En su artículo 29 fija la sanción de multa, remitiendo para su cobro al Código Sanitario, lo cual es la base del recurso.

Reglamento para la Expedición y Uso de Tarjetas Sanitarias.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de diciembre de 1941. De sus artículos 14 a 18 preceptúa la multa, cancelación y permuta de la multa por arresto - de uno a quince días conforme al Código Sanitario, mismos que son la pauta del recurso.

Reglamento Federal de Desinfección y Desinfectación.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de abril de 1951. De sus artículos 79 a 80 fija la sanción, que sirve de puntal para el recurso.

Reglamento para los Servicios de Enfermería Sanitaria.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de agosto de 1940. En el artículo 31 establece la sanción, remitiéndose al Código Sanitario, de ahí que también sea para el recurso.

Reglamento Federal Sobre Obras de Provisión de Agua Potable.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de julio de 1953. El renvío -

se encuentra en el artículo 16, mismo que remite al Código Sanitario para la aplicación de sanciones.

Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales Molestos, Insalubres o Peligrosos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de noviembre de 1940. En su artículo 35 se remite al Código Sanitario respecto de la aplicación de la sanción, de ahí también es de tomarse para el recurso.

Reglamento para Salones de Espectáculos, Templos y Demás Centros de Reunión en el Distrito y Territorios Federales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1938. Remite en su artículo 144 al Código Sanitario para la aplicación de la sanción, tomando de ahí el recurso la remisión.

Reglamento de Inspección Sanitaria de Aves Destinadas al Público para Alimentación.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1942. El artículo 24 ordena la imposición de la sanción conforme al Código Sanitario, partiendo de ahí el envío del recurso.

Reglamento para la Ubicación de los Establos en la Ciudad de México y Delegaciones Colindantes del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de octubre de 1937. en su artículo 7º hace la remisión al Código Sanitario respecto de la aplicación de la sanción, por tanto del recurso.

Reglamento de Medicinas y Productos que se le Equiparen.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de marzo de 1960. De sus artículos 49 a 52 fija la sanción cuya aplicación será de conformidad con el Código Sanitario, por ende sirve lo mismo para el recurso.

Reglamento Interior del Laboratorio Central del Departamento de Salud Pública.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de abril de 1941. El envío se ve en el artículo 41 para la aplicación de la sanción, desprendiéndose de ahí que también para el recurso.

Reglamento de Policía Sanitaria en el Distrito y Territorios Federales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de mayo de 1930. El artículo 18 establece la sanción remitiendo al Código Sanitario para su aplicación, de ahí que se tome respecto del recurso.

Reglamento de Yodatación de la Sal.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1974. El artículo 23 se remite al Código Sanitario para la aplicación de sanción, y de ahí respecto del recurso.

Reglamento para Hospitales, Maternidades y Centros Maternoinfantiles, en el Distrito, Territorios y Zonas Federales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1951. En su artículo 68 remite al Código Sanitario para la aplicabilidad de la calificación sancionadora, sirviendo de base al recurso.

Ley que Declara de Utilidad Pública la Campaña Contra el Paludismo y Crea la Comisión de Saneamiento Antimalárico.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de septiembre de 1938. Aunque ésta ordenamiento, evidentemente, no constituye un Reglamento, si encuadra dentro de la clasificación propuesta y es de incluirse a fin de que no quede ningún resquicio, así al mismo motivo anima la cita de los subsiguientes. Volviendo a la presente Ley, en su artículo 20 establece la alternativa de impugnación administrativa, o sea el recurso del Código Sanitario, y la vía judicial.

Ley Sobre Elaboración y Venta de Café Tostado.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1972. La remisión la hace el artículo 9° al Código Sanitario para la aplicación de sanción y de ahí al recurso.

Acuerdo que Dispone que los Certificados de Defunción y de Muerte Fetal Deben Presentarse y Surtir Efectos Ante las Autoridades Judiciales y Administrativas de la República, Debiendo Sujetarse al Texto de los Correspondientes Modelos que se Insertan.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1936. En el artículo 3° establece la sanción de multa y la remisión al Código Sanitario, y de ahí al recurso.

Acuerdo que Establece las Normas Sanitarias que Regulan la Importación, Fabricación, Transporte, Comercio y Utilización de Plaguicidas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de julio de 1968. En su artículo 18 remite al Código Sanitario para la aplicación de sanción, y en consecuencia al recurso.

Decreto que Declara obligatoria la Inmunización Contra la Poliomielitis.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de septiembre de

1963. Remite en su artículo 6° al Código Sanitario a efecto de la aplicación de la sanción, repercutiendo así para el recurso.

Instructivo para el Control Sanitario de las Aves Destinadas al Consumo Público.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1969.- El artículo 25 remite al Código Sanitario en cuanto a la aplicación de sanción, tomándose así para el recurso.

Aviso a las Agencias de Publicidad, a los Fabricantes, Distribuidores e Interesados En Relación con la Propaganda que se Realice Sobre Bebidas Alcohólicas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de febrero de 1969. En su artículo 3° remite para la aplicación de la sanción, al ordenamiento correspondiente, es decir, al Código Sanitario, asimismo derivándose la remisión al recurso.

c) REGLAMENTOS QUE NO ESTABLECEN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

En esta columna se agrupan aquellos Reglamentos sanitarios que prescriben sólo la aplicación de medidas de seguridad o de sanciones, pero sin que establezcan ningún medio de impugnación, ni contengan pauta alguna de la que se pueda partir para aplicarse el relativo del Código Sanitario. No obstante esa deficiencia, opera la interpretación, salvándose el enorme vacío que se produciría en cuanto a la falta de impugnación de los actos de ellos derivados, entendiéndose como interponible el recurso establecido por el Código Sanitario que en el momento — sea vigente.

Los Reglamentos que bajo este rubro se han podido localizar, en la legislación sanitaria son los siguientes:

Reglamento de la Campaña Contra la Onchocercosis.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de abril de 1936. En sus artículos 32 y 33 fija la imposición de sanciones, sin mencionar renvío al Código Sanitario ni recurso.

Reglamento para la Campaña Antirrábica.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1950. En su artículo 15 preceptúa dos sanciones, pero sin referirse al Código Sanitario.

Reglamento Federal de Cementerios, Inhumaciones, Exhumaciones, Conservación y Traslación de Cadáveres.- Publicado en el Diario Oficial de la Fed

ración el día 12 de marzo de 1928. De sus artículos 51 a 56 establece sanciones de multas, en el 57 la permuta de la multa por el arresto hasta de 15 días, sin que — haga referencia al Código Sanitario ni recurso.

Reglamento Sanitario de Lavanderías para el Distrito Federal.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de marzo de 1932. El artículo 16 preceptúa dos sanciones, multa y clausura, omitiendo referencia al Código Sanitario y del recurso.

Reglamento para Baños Públicos en el Distrito Federal y Territorios.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de noviembre de 1940. De sus artículos 124 a 126 establece dos sanciones, multa y clausura, sin remitirse al Código Sanitario.

Reglamento para el Registro de Comestibles, Bebidas y Similares.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 1941. En su artículo 96 fija las sanciones de multa, decomiso y cancelación, sin mencionar ningún remisión al Código Sanitario, ni al recurso.

Reglamento para la Elaboración del Té y del Café.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de agosto de 1940. El artículo 23 prescribe las sanciones de multa, clausura e inhabilitación comercial, sin remitirse al Código Sanitario ni al recurso.

Reglamento de Carnes Propias para el Consumo, Preparados que de Ellas se Deriven y Establecimientos Relacionados Con los Mismos Productos.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de marzo de 1927. De sus artículos 134 a 145 establece las sanciones de multa y clausura, prescindiendo del Código Sanitario y del recurso.

Reglamento de Carnes Frías Comestibles.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de agosto de 1956. De sus artículos 54 a 57 establece la aplicación de medidas de seguridad y sanción, claramente sacadas del Código Sanitario y del recurso.

Reglamento para la Fabricación, Transporte y Expendio de Hielo en el Distrito, Territorios y Zonas Federales.— Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de mayo de 1942. En los artículos 44 y 45 fija sanciones sin referirse al Código Sanitario ni al recurso.

Reglamento Sobre Elaboración, Almacenamiento, Envase, Transporte y Venta de Cremas, Mantequillas, Margarinas y Quesos en el Distrito, Territorios y Zonas Federales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de julio de 1948. Los artículos 55 y 56 asientan la aplicación de medidas de seguridad y sanción, sin que hagan mención al Código Sanitario.

Reglamento para la Profilaxis de la Brucelosis.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1942. El artículo 23 fija la sanción única de multa, sin referencia al Código Sanitario ni al recurso.

Reglamento para el Control Sanitario de Ostras y Almejas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de marzo de 1941. En su artículo 28 establece sanciones de multa, cancelación y clausura, prescindiendo del Código Sanitario y medio de impugnación.

Reglamento para Droguerías, Farmacias, Laboratorios y Establecimientos Similares.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de abril de 1942. De sus artículos 82 a 69 fija las sanciones como multa, decomiso, clausura y cancelación, pasando por alto el Código Sanitario y su medio de impugnación.

Reglamento para el Registro, Revisión, Certificación y Propaganda de Medicinas de Patente, Especialidades, Aparatos Médicos, Productos de Tocador, Higiénicos de Belleza y Similares.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de mayo de 1942. El artículo 33 preceptúa sanciones de multa, decomiso y cancelación, omitiendo mencionar al Código Sanitario y al recurso.

Reglamento para la Comprobación de los Sueros Antitóxicos y Antimicrobianos y de las Vacunas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de mayo de 1935. Dentro del articulado de este ordenamiento no existe la fijación de medidas de seguridad, sanciones ni remisión al Código Sanitario.

Reglamento para el Control Biológico de Drogas y Productos Químicos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de marzo de 1937. De igual manera que el Reglamento inmediato anterior, no establece medidas de seguridad, sanciones ni remisión al Código Sanitario.

Reglamento Federal de Toxicomanía.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de octubre de 1931. De sus artículos 28 al 31 fija sanción de multas, omitiendo la remisión al Código Sanitario y por tanto al recurso.

Decreto por el Cual se Declara Obligatoria la Aplicación de las Pruebas de Schick y Dick, para los Alumnos que Concurran a los Jardines de Niños y - Escuelas Primarias Elementales y Superiores, Dependientes de la Federación.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1925. Aunque éste ordenamiento y los subsiguientes no son Reglamentos, si encuadran dentro de la clasificación propuesta y se citan a fin de no provocar un vacío. En cuanto al presente Decreto, es de decirse que en su artículo 8° fija la sanción de multa, sin remitirse al Código Sanitario, mucho menos al recurso.

Decreto que Declara Obligatoria la Aplicación del Método "Crede" en el Tratamiento de los Recién Nacidos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de junio de 1933. En su artículo 2° establece la sanción de multa, sin remitirse al Código Sanitario ni al recurso.

Decreto por el Cual se Prohíbe la Entrada y Estancia de Niños - Menores de Dos Años, en Teatros y Cinematógrafos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1928. En su artículo 3° preceptúa la sanción - de multa sin remitir al Código Sanitario ni al recurso. (72)

2.- MATERIA DEL CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL.

En el año de 1971 se marca la etapa inicial de la regulación - normativa, en materia del control de la contaminación ambiental. Como se sabe, la - contaminación se ha convertido en problema mundial, llegado y sobrepasado su punto - crítico, siendo producto del desarrollo en términos generales, inclusive del demográfico. (73) En nuestra nación, los índices de contaminación son alarmantes, lo que ha - se necesario el ejercicio de un control para frenarla, reduciéndola al mínimo.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación An- - biental (abrogada) y la Ley Federal de Protección al Ambiente (vigente), definen a - la contaminación como la presencia en el medio ambiente de algún contaminante o su -

72) Cfr. Legislación Vigente en Materia de Salubridad y Disposiciones Conexas. (México: Secretaría de Salubridad y Asistencia y Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de México; 1979), págs. 74 a 745.

73) Cfr. Efecto 80. (Año I; No. 10; México: 1976). Los asentamientos Humanos. págs. 15 y 16.

combinación que perjudique a la vida y salud humana, a la flora y la fauna o que degraden la calidad del agua, del aire, del suelo, de los bienes y de los recursos naturales. (74)

La normatividad sobre el control de la contaminación ambiental, - representa un aspecto novedoso dentro de los cánones sanitarios tradicionales, al tal grado que revolucionaron el panorama legislativo. Así se ve que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de marzo de 1971, fué promulgada encontrándose vigente el Código Sanitario de 1955, el cual no contenía ningún precepto relativo a ésta materia, he ahí el porque sea precisamente Ley y no Reglamento, en razón de la inexistencia de - normas codigales para su reglamentación. Con el advenimiento del actual Código, queda subsanado el vacío del inmediato anterior, pues el vigente establece en sus capítulos II, III, IV, V y VI del Título Tercero, las prescripciones básicas, éstas si susceptibles de reglamentación, sobre dicho control, pero se consideraron tardías ya que - hacen ver a la Ley Federal de Protección al Ambiente en forma disparatada, pues ante la nueva posición ésta rigurosamente debía ser un Reglamento. Sin embargo, con todo - ello el curso de los acontecimientos continúa su marcha y once años después es promulgada la presente Ley.

a.- LEYES.

A fin de guardar la secuencia seguida, sin que parezca repetitivo, en el presente punto se citaran a las leyes que han regulado el recurso de inconstitucionalidad, a saber únicamente dos. Así pues, comenzándose por la explicación del vocablo "Ley", es de decirse que significa la norma jurídica obligatoria y general, dictada por un órgano legítimo, destinada a regular la vida en sociedad o crear los entes necesarios al cumplimiento de sus propios fines. (75)

74) Cfr. Artículo 4º - b) de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y artículo 4º párrafo quinto de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

75) Cfr. Rafael de Pina. Op. Cit. Pág. 265.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.-

Aunque ya abrogada, es menester citarse a esta Ley, a efecto de hacerse notar la trayectoria que en la materia ha observado el recurso de inconformidad y el cambio registrado en el paso translativo a la Ley vigente. Pues bien, en su extinto artículo 32, establecía el recurso de relación, pero antes de ello se seguía el procedimiento de la precalficación, notificada al presunto infractor, de las anomalías reportadas en el acta correspondiente, a lo que él contestaba con un escrito de defensas, en sí un recurso inominado,⁽⁷⁶⁾ luego recaía a éste la resolución y contra ésta era interponible el recurso nominado de inconformidad.

Ley Federal de Protección al Ambiente.- Esta nueva Ley es la actualmente vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1982. En su artículo 54 preceptúa el recurso de inconformidad y en los subsiguientes regula al procedimiento. Es sumamente significativo que esta Ley reproduzca los mismos lineamientos prestablecidos en el Capítulo V del Código sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al recurso y el procedimiento a seguir en su tramitación, acusando dos situaciones: La primera, prueba fehacientemente la calidad del procedimiento del Código Sanitario; la segunda, que la Ley imita a dicho ordenamiento, a diferencia de la Ley abrogada que sirvió de modelo al mismo Código.

b.- REGLAMENTOS.

Los Reglamentos preceptores del recurso de inconformidad, en materia del control de la contaminación ambiental, también son de aplicación federal. Estos Reglamentos, a diferencia de los correspondientes en materia sanitaria, presentan uniformidad en cuanto a la regulación del recurso. Considerándose la escasa cantidad de los mismos, en comparación a los sanitarios, se ve la conveniencia de no clasificárselos.

76) Cfr. Mario Meléndez Aguilera. Análisis y Formulario del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos. (Ensayo; México: 1980), pág. 3.

Los Reglamentos en materia del control de la contaminación ambiental, son los siguientes:

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de septiembre de 1971. En su artículo 71 prescribe el recurso de inconformidad, en los numerales subsiguientes el procedimiento a seguir, ésta como natural era nuevo en comparación al que establecía el Código Sanitario de 1955.

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo de 1973. Este Reglamento establece en su artículo 61 el recurso de inconformidad, así como también el procedimiento en los subsiguientes.

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1976. El artículo 67 asienta el recurso de inconformidad, y al igual que los anteriores Reglamentos, en los numerales siguientes al mencionado fija el procedimiento a seguir.

Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertientes de Desechos y Otras Materias.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1979. El artículo 31 establece la impugnación, sin denominación específica, pero puede desprenderse que se refiere el recurso de reconsideración, porque se menciona un término derivado, en fin es el recurso de inconformidad, ya que el diverso numeral 29 dispone que la Secretaría de Marina es la competente para la imposición de sanciones, y conforme a la lógica jurídica del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, este recurso es interponible ante la autoridad sancionadora. (77)

77) Cfr. Código Sanitario. (16ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. - Leyes y Códigos de México. 1980), págs. 153, 159, 215, 217, 236, 237 y 300.

--- C A P I T U L O I I I ---

CAPITULO III.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ESTABLECIDO POR EL CODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En el presente Capítulo se verá ya el procedimiento del recurso de inconformidad, mismo que se encuentra reglado por el Capítulo V del Título Decimoquinto del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, naturalmente de 1973.

Una característica peculiar del procedimiento de éste recurso, es que el escrito en el cual se contiene o mediante el que se interpone, es estudiado en dos oportunidades por sendos órganos revisores, ambos con el mismo nivel jerárquico e independientes entre sí, esto significa que uno no está obligado a cumplimentar la decisión del otro, ello radica en el aseguramiento de la efectividad revisora y en la veracidad resolutive. Luego, el órgano superior jerárquico de ambos, concentrado en la persona titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia o en su caso el funcionario que tenga el ejercicio de las facultades delegadas, emitirá la resolución definitiva, que ya no admite ningún recurso a nivel administrativo, culminándose así con la última etapa procesal.

A.- OBLIGATORIEDAD U OPCIONALIDAD DE LA INTERPOSICION DE RECURSO - DE INCONFORMIDAD.

Aspecto de vital importancia es el de saber si la persona afectada por una resolución administrativa, medida de seguridad o sanción administrativa, proveniente de la autoridad sanitaria, cuenta con la alternativa de interponer el recurso de inconformidad necesariamente o acudir a otros órganos jurisdiccionales.

En cuanto a la interposición necesaria, se debe decir que ningún artículo del citado Capítulo V del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a que deba interponerse, sino que pueda interponerse quedando sujeta a la voluntad de hacer o abstenerse de la persona interesada. Cabe la aclaración que en el segundo supuesto, abstencionista, una vez agotado el término de interposición opera entonces la figura de la preclusión, perdiéndose el derecho de recurrir, tal preclusión no es inmediata pues regular sucede que se la declara cuando se estudia el escrito presentado, aún extemporáneo.

Si bien es cierto que el Código Sanitario antes aludido no hace ninguna referencia expresa que obligue a la ineludible interposición del recurso, tampoco lo hace con los ordenamientos de los tribunales de alzada, así por ejemplo en materia de multas el artículo 190-IV del Código Fiscal de la Federación y, para toda clase de sanciones y medidas de seguridad, el artículo 74-XV de la Ley Reglamentaria de los Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus respectivos ámbitos de aplicación ambos condicionan el agotamiento del recurso que esboza la ley de la materia, es decir el citado Código y el o los Reglamentos correspondientes, como el primer requisito de admisión, ya que de corroborarse la omisión del recurso de la materia, la demanda presentada se desecha de plano. Pero tal desecho no sucede en el supuesto de que se reclamen violaciones a las normas de la propia materia pues si la reclamación consiste en la violación de las normas constitucionales no es necesario que previamente se agote el recurso, sino que se puede demandar directamente la protección de la justicia de la Unión, tal acerto se encuentra apoyado en las siguientes tesis, visibles en la sección I, tomo III, páginas 29 y 30 del Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1972, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa:

"GARANTIAS INDIVIDUALES. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO... Como la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo, se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos administrativos, o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego tampoco por éste motivo resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

RA - 1273/70.- Carlos Gómez Campos. 16 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.

RA - 1395/69.- Compañía de Fuerza del Sureste de México, S. A. - hoy Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. 5 de julio de 1971. Unanidad de votos.

RA - 2964/71.- Compañía Vinícola Saldaña y Anexas, S.A. 5 de marzo de 1972.- Unanidad de votos.

RA - 299/71.- Francisco de León Arellano. Albacea de la Sucesión de bienes de la señora Sara Sandoval de Martínez. Unanidad de votos.

RA - 157/72.- Ricardo Garrido Crespo. 8 de marzo de 1972. Unanidad de votos."

"RECURSOS ORDINARIOS, NO ES INDISPENSABLE AGOTARLOS CUANDO SE RECLAMAN VIOLACIONES DIRECTAS DE LA CONSTITUCION.- Cuando en el juicio de amparo se alegan substancialmente la violación directa de una garantía constitucional y no la mera violación de las leyes secundarias que afecta sólo medianamente la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales, el afectado puede optar por acudir directamente al juicio de amparo para buscar el remedio legal a la situación que le afecta, pues en este juicio el destinado específicamente y directamente a la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas.

RA - 1043/70.- Servicios Aduanales Unidos, S. C. 16 de agosto de 1971. Unanidad de votos.

RA - 126969.- Super Lechería, S. A. 9 de noviembre de 1971. Unanidad de votos.

RA - 735/70.- J. G. Pérez. 9 de noviembre de 1971. Unanidad de votos.

RA - 2734/71.- Mexofina, S.A. DE C.V. 22 de noviembre de 1971. Unanidad de votos.

RA - 137/72.- Afianzadora Insurgentes, S. A. 2 de mayo de 1972. Unanidad de votos.

B.- CLASIFICACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Clasificándose al recurso de Inconformidad, con el m todo múltiple, desde luego que éste queda más comprensible y explícito de tallado; por consiguiente el resultado que perfila es el siguiente:

Por su origen.- Especial. En virtud de que el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, establece al recurso de Inconformidad para atacar los actos relacionados con las medidas de seguridad y sanciones administrativas, desprendiéndose que no está prescrito como recurso genérico ni para el combate de actos firmes, es que se considera recurso especial.

Por su finalidad.- Dajuridicidad y Oportunidad. Aunque inclinado preferencialmente al cuidado y establecimiento de la juridicidad, el recurso de Inconformidad bien puede cuidar también de la oportunidad del acto administrativo-sanitario.

Por su objeto.- Revocación, Adecuación o Sustitución. En este renglón, se aprecia la amplia versatilidad del recurso de inconformidad pues dependiendo del resultado arrojado por el estudio lógico-jurídico, bien puede encuadrarse como de revocación porque si la decisión es orientada en sentido estimatorio absoluto entonces revoca el acto antijurídico o inoportuno; si es en sentido estimatorio relativo, es de oír, que se declara la modificación del acto, se ve como un recurso de adecuación y al ser estimatorio o de adecuación, no solo declara nulo el acto o parte del acto, sino que además generan otro, siendo entonces de sustitución.

Por su causa.- Objetivo y Subjetivo. Indiscutiblemente el recurso de Inconformidad encuadra también en lo objetivo y en lo subjetivo, puesto que propugna por la juridicidad del acto administrativo así como por los derechos subjetivos del recurrente.

C.- ACTOS IMPUGNABLES POR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Se puede considerar que los actos impugnables con el recurso de inconformidad, son aquellos que así están preceptuados en las normas del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

Los actos administrativos recurribles, quedan tasados en el artículo 473 del citado Código, son las medidas de seguridad y sanciones administrativas, cada una de las cuales se encuentran detalladas en los diversos numerales 422 y 440.

1.- MEDIDAS DE SEGURIDAD.

Atendiéndose a lo dispuesto por el artículo 422 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, las medidas de seguridad se definen como las disposiciones y su ejecución, dictadas con fundamento legal por la autoridad sanitaria, encaminadas a proteger la salud pública, evitándose así el peligro o los daños que se pudiesen causar, por la transgresión de las normas sanitarias, además son de carácter preventivo y de aplicación inmediata. Aquí se distingue a primera vista la operancia de la facultad discrecional, a efecto de la aplicación de la medida de seguridad.

En razón de que el invocado artículo 422, prescribe la aplicación inmediata de la medida de seguridad, se comprende al que no se siga ni haya un procedimiento que regule tal ejecución, y aún suponiendo que existiese, — aunque fuese sumarisimo, obstruiría la acción de la medida, pues si se piensa en la extrema urgencia que requiere el control de la anomalía, amenazadora de la salud pública, resulta inútil. Pero tampoco se yergue como una superfacultad, cuyo uso indiscriminado podría desestabilizar el orden público, sin perderse de vista que el Código Sanitario es una ley secundaria respecto de la Constitución Federal, y no obstante que el primero carece de dicho procedimiento, debe cumplirse en la ejecución de la medida de seguridad con las formalidades preceptuadas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivándose y fundándose debidamente a la medida aplicada. En virtud de lo antedicho, es posi

ble vislumbrarse que en el supuesto de demanda de amparo en contra de la medida de seguridad, es muy probable que se le desoche, dada la implicidad del requisito a cubrir por la medida o acto reclamado y la mediación de la salud pública.

Una interpretación más, acerca de la aplicación inmediata de la medida o medidas de seguridad, es en atención a su letra, deduciéndose que la inmediatez de su aplicación corresponde determinarla al inspector sanitario, ya que él es primero en detectar la amenazante anomalía, lo cual es correcto. Pero en la práctica aún no se tiene noticia, ni es común, que un inspector haga uso de tal facultad, lo que sucede en realidad es que la ejecución es ordenada por el Titular del Órgano (el Director General de Inspección y Licencias Sanitarias).

El multicitado artículo 422 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, establece las siguientes medidas de seguridad:

El aislamiento e internación de personas.- Previa Certificación médica, se aplica para evitarse la transmisión de enfermedades y el peligro que pudiese implicar el edicto a los psicotrópicos o un enfermo mental. Aunque huelga la aclaración, se entiende que la medida se aplica sólo a las personas físicas. El tiempo de duración es el necesario para que desaparezca el riesgo de contagio o el peligro del drogadicto o demente.

La vacunación de personas.- Aquí también la referencia es para las personas físicas, su aplicación tiene lugar cuando se trata de evitar la invasión de enfermedades graves o combatir epidemias.

La vacunación de animales.- El supuesto jurídico es el mismo que el de la vacunación de personas, evitar la invasión de enfermedades graves o contrataque de las epidemias, inmunizando a los animales posibles transmisores.

La destrucción de insectos u otra fauna transmisora y nociva.- Cuando éstos representan peligro para la salud pública, se les extermina a fin de controlar y anular dicho peligro.

La suspensión de trabajos o de servicios.- La suspensión de éstos se decreta, ya que de continuar traerían grave riesgo a la salud pública.

La clausura temporal, total o parcial.- Por clausura se entiende el cierre del local de la negociación infractora, bloqueándose el paso a su interior. Para el caso de que sea imposible o innecesario clausurarse en su totalidad dicho local, entonces se hará en determinadas áreas, es la clausura parcial. La temporalidad de clausura significa que el cierre es tan sólo del tiempo estrictamente necesario a efecto de que se corrijan las deficiencias.

La retención o aseguramiento de objetos.- Esta medida se aplica cuando existe la presunción de que un objeto sea o pueda ser nocivo o por alguna otra razón discrecional de la autoridad sanitaria.

El depósito en custodia de objetos.- Los motivos de aplicación de esta medida, son los mismos que en la retención o aseguramiento de objetos, pero la presente opera cuando por el volumen o peso del o de los objetos es conveniente dejarlos en depósito con el propietario o encargado de la negociación.

El decomiso y la destrucción de objetos.- Es de aplicarse si por naturaleza los objetos pueden dañar a la salud pública, y cuando no se les pueden usar lícitamente se pasará a destruirlos.

La desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas.- Esta medida se efectúa en coordinación con los gobiernos de los Estados, en la capital con el Departamento del Distrito Federal. Sucede cuando a discreción de la autoridad sanitaria, los inmuebles señalados constituyen peligro a la salud pública.

La demolición de construcciones.- Mediante el previo dictamen pericial, dicha medida se aplica a condición del estado ruinoso de la construcción que amenaza a la salud pública.

Las medidas técnicas preventivas de la contaminación ambiental.- Aquí influye la discrecionalidad de la autoridad sanitaria, en considerar que la fuente contaminante crea peligro a las tantas veces invocada salud pública.

La prohibición de actos de uso.- Aplicable a los casos en que las actividades de la negociación en giro constituyen un riesgo a la salud pública y vidas de las personas.

Las demas de indole sanitaria que determine el Consejo de Salubridad.- Esta disposici6n en si no constituye una medida de seguridad sino la posibilidad de que el Consejo de Salubridad dicte alguna medida que pueda ser distinta a las anteriormente mencionadas o igual, pero dictada por dicho Consejo. (78)

2.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las sanciones administrativas son definidas por el articulo 439 del C6digo Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, como la reprimenda a la infracci6n de obra u omisi6n, de las normas sanitarias.

En la pr6ctica se observa que la mayoria de los expedientes con tr6mite del recurso de inconformidad, son generados por la imposici6n de alguna de las sanciones administrativas, hecho que se explica dada la intensa aplicaci6n de las mismas, provocada a la vez debido a la intensa infracci6n de los preceptos sanitarios.

Las sanciones administrativas son aplicadas independientemente de la ejecuci6n de las medidas de seguridad, asi como tambi6n de los delitos tipificables. (79)

Son dos los aspectos que se perfilan como blancos de la impugnaci6n de la resoluci6n sancionadora: El fondo y la forma.

En cuanto a la impugnaci6n del fondo, es de decirse que se trata aquella reclamaci6n relativa a la violaci6n de las normas, ya por transgresi6n de las normas aplicadas, u omisi6n de su aplicaci6n, siendo de imposible reparaci6n los efectos causados. La impugnaci6n de la forma tambi6n se relaciona con la vulneraci6n de las normas, pero diferenciada por la alternativa consistente en la reparaci6n, las formas usuales de 6sta son: Emisi6n de nueva resoluci6n correctamente dictada. En la impugnaci6n de la forma se perciben mas blancos para atacarse derivados de la causa g6nica relativa a la falta de requisitos o cumplimiento de las etapas procedimentales establecidas, deriv6ndose las siguientes: Incompetencia, el funcionario que emite la resoluci6n carece de la facultad legal.

78) Cfr. C6digo Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Op.Cit. P6gs. 103 a 106.

79) Cfr. C6digo Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit. - P6g. 106.

para hacerlo; falta de la debida motivación y fundamentación, la primera exige la expresión de los razonamientos concluyentes en el sentido de que las anomalías del caso, así lo son en efecto encuadrando a la hipótesis legal y la fundamentación estriba en el señalamiento de los preceptos que le sirven de apoyo; desvío de poder, cuando se impone multa se soslayan los requisitos establecidos para su imposición; desatención a las pruebas ofrecidas, aquí suele suceder que la prueba ofrecida no se valora o no se toma en cuenta; finalmente, la desatención al argumento de agravio, hay simple omisión en el estudio de uno o algunos de los argumentos de agravios.⁽⁸¹⁾

Una agravante que pueda ser agregada en la aplicación de las sanciones administrativas, es la reincidencia. No obstante que el artículo 446 del Código Sanitario invoca la precepta, no la aclara en detalle, sucediendo que hasta antes de la vigencia del artículo 56 de la Ley Federal de Protección al Ambiente se aplicaba de manera harto confusa y contradictoria, pero ya con el citado numeral se cuenta el criterio orientador a fin, más que el del derecho penal o el subjetivo. En sus términos se entiende a la reincidencia como las infracciones subsiguientes de una misma disposición legal, cometida dentro del lapso de tres años, que se contarán a partir de la fecha en que sea emitida la resolución.⁽⁸²⁾

Las sanciones administrativas que la autoridad sanitaria puede imponer, a causa de la infracción a las disposiciones de la materia, son las siguientes:

Multa.- Si el órgano sancionador estima que los hechos reportados por el acta de inspección, constituyen infracción a los preceptos del Código Sanitario o sus reglamentos, está en la posibilidad de imponer como sanción una multa, para lo cual se hará observándose las reglas de los artículos 442 al 446 del citado Código Sanitario, es decir, que se debe considerar el grado de peligrosidad derivada de la infracción, ya fijado la resolución en que queda asentada será motivada y fundada; el parámetro de la multa simple es de \$ 100.00 (CIEN PESOS - 00/100 M.N.) a \$ 50,000.00 (CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.).

80) Cfr. Jurisprudencia. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Fundamentación y Motivación Garantía de, (Tercera Parte, Segunda Sala; Tesis No. 400; México: 1978), págs. 66 y 687.

81) Cfr. Gloriano J. Keys. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. (México: Editorial IEE, S.A. 1981), págs. 220 a 222.

82) Cfr. Diario Oficial de la Federación: Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (Tomo CCCLXX; No. 6; Primera Sección; 11 de enero de 1982; México); ff. 30.

N.)⁽⁸³⁾ En la práctica se observa que toda deficiencia sanitaria detectada, independientemente que se aplique alguna medida de seguridad u otra sanción administrativa, puede ser gravada con la multa, desprendiéndose dos aspectos: Primero, que hay duplicidad - sancionadora, en el caso de otra sanción más repugna al sentido de justicia y equidad, pero lo cierto es que si es factible, pues al tenor del artículo 441 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, establece la imposición de las "sanciones correspondientes", a cada infracción de las ahí establecidas, entendiéndose que puede ser - más de una; Segundo, la cantidad de las multas impuestas es abrumadora en comparación con la aplicación de otras sanciones diferentes y medidas de seguridad. La explicación del fenómeno posiblemente subyace en la idea de que si ya hubo infracción a las normas sanitarias, cuyo fin es la protección y mejoramiento de la salud pública requiriendo - tal desempeño la erogación de gastos, pues justo es que el infractor repare el daño - causado a las normas y a la salud pública con un pago en dinero: La multa. Ahora bien, el pago de la multa no significa la corrección de la anomalía, de continuar ésta sin - remediársela, se generará otra multa, hasta que la deficiencia sea corregida.

Cancelación de autorización o cancelación de registro.- Aunque el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos en su parte relativa, no explica lo que se entenderá por cancelación y registro, se debe de tomar a la primera como la anulación de los efectos de la autorización o del registro y al segundo como la matrícula⁽⁸⁴⁾ que permite a Salubridad llevar el control de las personas dedicadas a actividades⁽⁸⁵⁾ relacionadas con la salud pública. Sólo el término de la autorizaciones el cual se determina mediante el artículo 338 de dicho Código, es la ausencia de la Secretaría de Salubridad para que el interesado pueda realizar ciertas actividades o construir - obras, ambas sujetas a la vigilancia de esa autoridad. En consecuencia, a ésta sanción administrativa se estimará como la anulación de la autorización o registro. La aclaración anterior se justifica porque el artículo 453 de ese Código, al utilizar en sinonimia al vocablo "revocación" con la cancelación, produce que la mente se confunda, pero lo que sucede en si es que la primera es el efecto de la segunda. La aplicación de ésta sanción requiere que la deficiencia extremadamente grave o de un grave con reinci-

83) Cfr. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Op.Cit.Págs. 108 y 107.

84) Cfr. Guillermo Cabanellas de Torres. Diccionario Jurídico Elemental. Op. Cit. Pág. 43.

85) Cfr. Guillermo Cabanellas de Torres. Ibidem. Pág. 278.

dencia; en vista de que la cancelación trae aparejada la clausura del establecimiento o la suspensión de actividades, se debe oír la defensa de la persona interesada, al igual en la cancelación de registros a medicamentos y perfumería; toca al Consejo de Salubridad resolver la cancelación de Título profesional.

Decomiso.- En el presente renglón se repite la omisión del Código en cita, para que explique la significación del decomiso, posiblemente porque se presumió su fácil comprensión, así pues se debe de entenderle como la privación de la propiedad de los bienes objetos de la infracción. ⁽⁸⁵⁾ Los casos en que procede el decomiso se encuentra tasados por el propio Código Sanitario de la siguiente manera: Contaminación y adulteración de productos (el artículo 212 prescribe en esa categoría a los alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, tabaco, medicamentos, aparatos y equipos médicos, línea de perfumería, belleza y aseo, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, plagicidas y fertilizantes nacionales o importados, y las materias primas que se utilizan en su elaboración), preparados en condiciones antihigiénicas; venta y suministro de medicamentos con fecha de caducidad vencida; importación, proceso, control, uso y mantenimiento de aparatos y equipos médicos que requieran autorización; importación de estupefacientes que requieran autorización; preparación de fármacos con acetilhidrocodina, codeína, dihidrocodina, etilmorfina, falcodina, nicodina, norcodeína, sin autorización; tráfico o suministro de sustancias psicotrópicas sin comotido médico y sin autorización; introducción al territorio nacional de sustancias u objetos que a consideración de la autoridad sanitaria grave riesgo a la salud pública propiciadores de enfermedades y carecer de garantías de su control sanitario y por la discrepancia que haya entre los marbetes y los medicamentos correspondientes en su composición.

Clausura temporal o definitiva, parcial o total.- Los conceptos de este rubro ya fueron puntualizados en el tema paralelo de la medida de seguridad, restando tan solo la cita de los supuestos relativos a la sanción administrativa, y procede cuando las negociaciones han sido sancionadas por carecer de Licencia Sanitaria y no la solicitaran dentro del lapso de diez días; si las actividades del establecimiento sean realizadas en desacato a las normas sanitarias y generen un peligro para la salud pública, las anteriores hipótesis son aplicables temporalmente; la clausura definitiva

85) Cfr. Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Op. Cit. Pág. 173.

ca en caso de denegación de la solicitud de Licencia Sanitaria, a los establecimientos^{graincidentes}, a los que vendan o suministren estupofacientes y sustancias psicotrópicas sin autorización sanitaria o de las que prohíben las normas.

Arresto hasta por treinta y seis horas.- Tal sanción se aplicará a la persona que interfiera o se oponga a la acción sanitaria. La ejecución ⁽⁸⁷⁾ compete a la autoridad representada por la policía judicial o reclusoria.

D. - EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 464 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, con vocablos claros y precisos establece dos circunstancias excluyentes de responsabilidad, por infracción a las normas de la materia: El caso fortuito y la fuerza mayor.

El tenor del citado numeral no deja lugar a dudas, pues cualquiera de las excluyentes axine de responsabilidad al infractor, no obstante es menester que sagiluceideg criterio que debe orientar en ésta línea, el relativo al Derecho Penal o del civil, al efecto véase la siguiente tabla comparativa:

Excluyentes de responsabilidad en el Derecho Penal.

Circunstancias excluyentes de responsabilidad.- Dispensa la culpabilidad, pero no la responsabilidad.

Caso fortuito.- Es el acontecimiento previsto y prevenido por el Estado.

Excluyentes de responsabilidad en el Derecho Civil.

Circunstancias excluyentes de responsabilidad.- Libera de toda responsabilidad al deudor por el incumplimiento de la obligación.

Caso fortuito.- Suceso natural e inevitable, previsible o imprevisible que impide el cumplimiento de la obligación.

87) Cfr. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. - Págs. 55, 56, 57, 78, 81, 83, 88, 98, 99, 106 a 111.

Fuerza mayor.- Es el acontecimiento imprevisible e inevitable que dispensa de toda culpa. (88)

Fuerza mayor.- Obrar humano inevitable, previsible o imprevisible, que impide el cumplimiento de la obligación. (89)

La confrontación de las anteriores circunstancias, arroja un resultado inclinado a las concepciones civilistas, notoriamente afines a los supuestos del artículo invocado, puesto que en ambas hay la coincidencia de la liberación total de responsabilidad, a diferencia del derecho penal que libera de culpa y no de responsabilidad. Ahora bien, las excluyentes de responsabilidad en la materia sanitaria, según puede desprenderse se entiende como la dispensa absoluta por la infracción a las normas de la misma.

Esclareciéndose si la dispensa con motivo de alguna excluyente será declarada a instancia del interesado o de oficio, es lo que resta hacer. Así se puede desprender del artículo en cita, que deben ser promovidas a instancia del interesado, mediante el recurso de inconformidad, pero cabe la posibilidad, cuando las excluyentes alcancen suma notoriedad, que la autoridad sanitaria las aplique de oficio en ejercicio de la facultad discrecional.

Por último, es de decirse que las circunstancias excluyentes de responsabilidad operan sólo en caso de sanciones administrativas, en primer lugar porque cierran el capítulo III o sea el de las sanciones; en segundo lugar, pensando en las medidas de seguridad, se ve que no les son aplicables, pues éstas son de inmediata ejecución, su finalidad y cumplimiento no admite demora, ya que tutela la salud pública que se encuentra amenazada, en cambio las sanciones administrativas son independientes de las medidas de seguridad, y son provocadas por la simple infracción de las normas sanitarias.

E.- TRAMITACION ADMINISTRATIVA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Entrando al estudio del procedimiento administrativo del re-

88) Cfr. Raúl Carrancá y Trujillo, y Raúl Carrancá y Rivas. Código Penal Anotado (7ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978), págs. 51, 90 y 91.

89) Cfr. Manuel Borja Soriano. Teoría General de las Obligaciones (7ª edición; Tomo II; México: Editorial Porrúa, S.A. 1974), pág. 110; Cfr. Rafael Rojas Villegas. Compendio de Derecho Civil (4ª edición; Tomo III; México: Editorial Porrúa, S.A. 1973), pág. 378.

curso de inconformidad y dada la frecuencia del uso de los vocablos "proceso y procedimiento", es conveniente la previa aclaración de su significado, evitándose así futuras confusiones. Así pues, el proceso significa aquel que mediante normas preestablecidas, institucionaliza la satisfacción jurídica de pretensiones, correspondiendo la función a un órgano estadual, que es independiente y superior a las partes.⁽⁹⁰⁾ Este concepto adecuado al marco del recurso administrativo, da el resultado siguiente: Las normas preestablecidas son las que forman la legislación de la materia para el caso el Capítulo V del Título Décimo Quinto del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y los relativos de sus Reglamentos, dichas normas institucionalizan la satisfacción jurídica de las pretensiones, y éstas son perseguidas tanto por la propia autoridad como por el recurrente, pueden estarse comprimidas en un sólo presupuesto: en la juridicidad de la legalidad del acto. Respecto del órgano estadual independiente y superior a las partes, encargado de satisfacer las pretensiones, levanta un obstáculo basado en que en lo administrativo el ente avocado a esa función no es independiente, porque se halla encuadrado dentro de la organización, pero el escollo se puede salvar mediante la hermenéutica, interpretándose en el sentido de imparcialidad; tocante a la superioridad de las partes, se ve y se sabe que la resolución final siempre es emitida por el superior jerárquico al órgano impositor o ejecutor, naturalmente también lo es al administrativo en razón de su carácter de autoridad; de las partes, que en rigor tampoco las hay, debe estarse como sujetos procesales o interesados, otra vez el binomio autoridad-recurrente.

Pasando al desglose del concepto procedimiento, es de señalarse que se traduce como aquel rito, por cuyo conducto se integran los actos ordenados a una finalidad jurisdiccional o no.⁽⁹¹⁾ Trasladándose esos extremos al campo del recurso, se nota que el acto previo al recurso lo constituye la resolución definitiva, es decir recurrible y a ésta un informe casi siempre en el reporte de una visita de inspección y a ésta le precede un mandamiento escrito. Aplicándose ello a la materia sanitaria, se encuentra que cada paso es regulado en el Código Sanitario, en sus Reglamentos y desde luego en la propia Constitución Federal.

90) Cfr. Jesús González Pérez. Op.Cit.Tomo I, pág. 49; Cfr. Gonzalo Arriaga. Op. Cit. Pág.

91) Cfr. Alfonso Nava Negrata. Op.Cit.Pág. 76.

1.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA TRAMITAR Y RESOLVER.

El principio regulador indica que las autoridades competentes para tramitar y resolver el recurso interpuesto, lo son las mismas - que impusieron la sanción o la medida de seguridad. A todas luces conviene seguir el criterio abstracto del principio, pues si se opta por la - identificación nominal, que cambia constantemente, provocaría confusiones

Las autoridades competentes son fijadas por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de marzo de 1981, el primero asienta la competencia de manera abstracta y el segundo lo precisa. Así el artículo 476 y 479 - del Código Sanitario establece la competencia para conocer en primer término del recurso, al órgano que dictó la medida de seguridad o que impuso la sanción administrativa; ese numeral en concordancia con el artículo - 27-VIII del Reglamento invoca competente a la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias, a efecto de que tramite, es decir - que debe glorear el expediente integrando la documentación del caso y formular una opinión respecto del recurso, que es el primer estudio lógico- jurídico pudiendo ser estimatorio o desestimatorio. Luego, al siguiente - paso lo marca el citado artículo 479, si el expediente, ya completamente - integrado y con la opinión, para que se le haga un segundo estudio denominado dictamen jurídico, que en concordancia con el artículo 17-VII de dicho Reglamento, la competencia recae en la Dirección General de Asuntos - Jurídicos. Finalmente, el artículo 480 del Código Sanitario, prescribe - competente para resolver en definitiva al titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Reglamento interior no indica ninguna referencia, la aparente laguna se explica con el motivo de que mediante el acuer

do publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de noviembre de 1961, las facultades y competencias del citado artículo 480, fueron delegadas en la división que representa al C. Subsecretario de Salubridad y Asistencia.

Tal vez se pudiese pensar que tres órganos competentes son demasiados en la intervención del recurso, cuando bastaría con uno sólo o dos, el que resuelve en definitiva o éste y el tramitador. La proposición sería inobjetable, pero la Ley es más sabia y en su profundidad vió lo que acuó la práctica, que el factor humano tan sujeto a errores (de ahí que uno de los principios afianzadores del Recurso Administrativo sea precisamente el de la falibilidad humana) de los funcionarios, hace que la parcialidad vicie de raíz la resolución, lo cual se marcaría aún más si fuese un sólo órgano o dos los que interviniesen, pero ser tres, uno que integra y opina, otro que supervisa lo anterior dictaminando jurídicamente y el último que resuelve en definitiva, se guarda el perfecto equilibrio garante del estricto cumplimiento del principio de juridicidad de los actos sanitario, esto es de las sanciones o medidas de seguridad, y de que el recurso es estudiado en tre ocasiones con meticulosidad. Así lo demuestra la evolución progresiva perfilada por los distintos Códigos Sanitarios.

2.- TÉRMINO DE INTERPOSICIÓN

El Término de Interposición es el lapso dentro del cual el infractor debe presentar mediante un escrito el recurso de inconformidad. En el supuesto caso de que haya abstención o se presenta fuera del término, opera entonces la preclusión es decir que el derecho de recurrir se pierde.

De acuerdo con los artículos 473 y 474 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, el término de la interposición -

es de 15 días. Tratándose de las sanciones administrativas el cómputo comienza a partir de su emisión. Sin embargo, en la práctica el órgano encargado del trámite, efectúa el cómputo conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es aplicado supletoriamente según la ejecutoria:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS, NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.
La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclama las resoluciones dictadas por la autoridad: que los elementos característicos del recurso son: La existencia de una resolución que afecta un derecho: la determinación por la ley de la autoridad ante quien debe presentarse: el plazo para ello: que se interponga por escrito: que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no solo simplificarlos sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficiencia y rapidez. Así se ha determinado que la acción proceda en juicio aún cuando no se exprese su nombre: que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles: que se faculte a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclama: y aún en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa y fiscal, y en orden a los recursos, este amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, esa concepción ha sido sustituida por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal "el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su obscuridad por medio de la interpretación: pues "la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma

principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración".

Séptima Época, Tercera Parte; Volumen 53. Página 37.- A. D. - 3181/73.-Banco Internacional, S.A.- 5 votos (92)

Así pues, el término comienza a correr desde el día siguiente al de la notificación (emisión en caso de las medidas de seguridad), si el primero es inhábil comienza al siguiente, si el último día es inhábil entonces se cierra en el posterior. Los días inhábiles intermedios no cuentan ni los que deja de laborar el órgano tramitador. Estos mismos presupuestos son extensivos al Correro, en el supuesto de que se utilice ese medio en la interposición.

3.- REQUISITOS DEL ESCRITO.

Es indubitable que el criterio cimentado por los más altos tribunales de la nación, que dispensa la cumplimentación rigida de los requisitos legales establecidos para la elaboración del escrito mediante el cual se interpone el recurso, convierte en ocioso todo tema relativo al punto, siendo evidente que el único requisito indispensable consiste en presentarse por escrito la interposición del recurso. No obstante, conviene citar al orden preceptuado en el artículo 477 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, desprunciéndose el siguiente cuadro:

Nombre y domicilio.- Elemental es éste dato, pues se refiere al nombre del recurrente y al domicilio que señala para el efecto de oír notificaciones. Si se trata de una persona física entonces se anotará su nombre particular y apellidos; tratándose de corporaciones su denominación o razón social, en ambos casos puede haber representación, necesariamente en el segundo, debiendo entonces acreditar su personalidad con los documentos legales correspondientes.

Resolución o acto impugnado.- La resolución o acto impugnado es aquel acto que causa agravios al recurrente, debiendo ser medidas de seguridad, sanciones administrativas o algún otro acto que no tenga para su impugnación otro recurso distinto al de inconfomidad. La resolución o acto impugnado cuentan para su identificación con fechas, números de folio y claves de control intomo que tienen el fin de facilitar la tramitación; conviene que el inconforme señale por lo menos uno de los datos de control.

Agravios directos e indirectos.- En términos genéricos el agravio significa cualquier afectación patrimonial, moral o de perjuicio. Además debe ser caracterizado por ser un acto originado por la autoridad y la violación a la Ley ser práctica y recaer en persona sea física o moral.

En cuanto al cdriz de directo o indirecto, es de decirse que el primero es aquel que lesiona de inmediato, y el segundo se genera en forma secundaria y por efecto del directo, regularmente se repercute en terceros.⁽⁹³⁾

Autoridad responsable.- Aquí se indicará la denominación del órgano que dictó las medidas de seguridad, haya impuesto las sanciones administrativas o hubiere aplicado algún acto que para su impugnación no tenga señalado otro recurso.

93) Cfr. Ignacio Burgon. El Juicio de Amparo. Op. Cit. - Págs. 263 y 269; Cfr. Eduardo Pallares. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo (4ª Edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978), págs. 21.

Apoderado o Representante.- Para el caso de que el promovente - tenga el carácter de Apoderado o Representante Legal, es necesario e indispensable - que acompañe al escrito del recurso los documentos justificativos de su personalidad, de acuerdo con las disposiciones del Derecho Civil o común, es decir, para Apoderado dependiendo de la cuantía se exhibirá Carta Poder o Poder Notarial y para Representante Legal el protocolo del acta constitutiva de la sociedad.⁽⁹⁴⁾ Se dispensa de esta acreditación cuando dicho promovente ya se encuentra inscrito en el registro de personalidad de la propia Secretaría. Cabe la aclaración de que no hay tal registro a nivel general de la Secretaría, sino que cada dependencia lleva uno. Entonces es obvio que la disposición debe interpretarse que el registro de personalidad se tendrá en el órgano revisor.

Pruebas.- Las pruebas son los medios establecidos por la ley, - para demostrar la verdad de un hecho. En el procedimiento del recurso de inconformidad demostrarán aquellos hechos o agravios que estime el recurrente, quien debe demostrar sus extremos. Tradicionalmente el ofrecimiento de pruebas estriba en las de tipo documental, ya sean públicas o privadas, en segundo término informes y peritajes. Es posible que se dé el caso de la prueba testimonial o confesional, aunque el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos no la prohíba, se observa que en la práctica siempre son eludidas por el órgano revisor, pudiéndose explicar ello por la carencia del personal idóneo que conduce el desahogo. Pero aún en el supuesto de que lo hubiera, el procedimiento del recurso distinguido por ser sumario, se tornaría oneroso y alargado. En cuanto a la valoración de las pruebas ofrecidas, hay la variante de que el órgano revisor tiene la facultad de estimarlas con criterio valo-

94) Cfr. Código Civil. (39ª Edición; Colección Porrúa Leyes y Códigos de - México; México; Editorial Porrúa, S.A. 1975), Págs. 439 y 440; Cfr. Código de Comercio. (30ª Edición; Colección Porrúa, Leyes y Códigos de México; México; Editorial Porrúa, S.A. 1976), págs. 175.

rativo amplio, basado en la lógica y no en la rigidez de la prueba tasada como en los procedimientos judiciales o contencioso-administrativos. (95)

Firma.- No obstante que el artículo 477 en estudio, omite la disposición relativa a la firma del recurrente estempable al pie del escrito mediante el cual se interpone el recurso de inconformidad, es ya una cosa tumbre que es y deba ser firmado.

4.- OPINION.

La opinión representa el primer estudio lógico-jurídico formulado por el órgano revisor, ante el cual se interpuso el recurso, refiriéndose a la jurisdicción o antijurisdicción de la resolución impugnada.

En virtud del artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos la emisión de la Opinión es obligatoria para el órgano revisor, el estudio que éste hace estriba en el análisis de los argumentos de agravios expresados en el escrito presentado, en la valoración de las pruebas ofrecidas, en la verificación de la resolución impugnada, todo ello en estrecha relación y concordancia que necesariamente llega a la conclusión de que ésta cumple o no con el requisito fundamental de la juricidad.

Tal como ya había sido mencionado, las etapas cronológicas subsecuentes de la Opinión las constituyen el Dictamen Jurídico y la Resolución que cierra el procedimiento. Sin embargo no se sigue ese orden.

a.- ACUERDOS PRACTICA EXTRAPROCESAL.

Muy a pesar de la pristina claridad del orden procedimental establecido para la tramitación completa del recurso de inconformidad, en la práctica se enturbia con motivo del uso de una actuación de naturaleza judicialista o de lo contencioso-administrativo clásica: el acuerdo.

Mediante lo que se ha dado en llamar "acuerdo" el órgano revisor, ante el cual se interpuso el recurso de inconformidad, indiscrimi-

nadamente formula acuerdos a todos los expedientes, el fundamento de éstos no existe en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, ni en el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, pero se podría encontrar una base en el artículo 27-VIII de éste Reglamento, que establece la facultad para "tramitar" tomando en sentido de ordenar la integración del expediente precisamente para efecto del trámite, lo cual hasta cierto punto sería aceptable siempre y cuando no rebasa esa característica de ser mero trámite sin alterar en forma alguna el orden procedimental o afectar los derechos de los recurrentes a que el recurso interpuesto agote el procedimiento establecido. En caso contrario, entonces se puede desprender que es ilegal absolutamente. Con todo, al parecer esta clase de acuerdos se justifican en razón de la economización, pues en flagrante agravio del recurrente suele eliminar un alto porcentaje de recursos por defectos en el formalismo, que de acuerdo a los criterios jurisprudenciales deben ser dispensados o suplidos. Los Tipos de acuerdos usuales son los siguientes:

Admisorio.- En si no causa agravio al recurrente, pues declara admitido el recurso interpuesto porque el escrito reúne los requisitos mínimos de tiempo y forma; desahogando las pruebas que se hubieren ofrecido o fijando plazo para su desahogo. Al final turna el expediente a la opinión.

Preventivo.- Recae en aquellos escritos que carecen de algún elemento indispensable, como puede ser la falta de los documentos que acrediten la personalidad de Apoderado o Representante Legal, imprecisión de algún dato, omisión de alguna prueba señalada y demás análogos. Usualmente se concede el término de tres días para que se cumpla con

la prevención "previniéndose" que de no hacerlo se desechará el recurso, el dato o la prueba ofrecida o se estará a lo que obra en el expediente, lo cual evidentemente sí es causa de agravio.

Desechamiento.— Destinado para los escritos presentados fuera del término legal o aquellos que hayan desatendido la prevención de desechamiento, de paso declara firme la resolución relativa. Naturalmente es el más perjudicial a los derechos de los recurrentes.

Mixto.— Con frecuencia se emiten acuerdos que admiten el recurso o sea admisores, y formulan una prevención, o sea preventivos. Otros que son admisores y desechan alguna prueba o dato.

Es posible encontrar que el acuerdo en esta ración se inspira en la práctica judicialista, en especial la civil pues aunque no es para en otras áreas como la penal, laboral de los tribunales de alzada, de control constitucional, contencioso-administrativo o fiscal.

Ahora bien el vocablo "acuerdo" no es de origen ajeno al medio administrativo, sino generado en su ámbito, así se puede desprender del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición (nótese que se refiere a petición mas no a recurso) debe recaer un "acuerdo"; claro está que entre petición y recurso hay abismal diferencia, pues la primera es una solicitud a la que se debe contestar, sin que sea obligación conceder, en cambio en el recurso por principio se debe revisar el acto impugnado, se debe hacer un estudio lógico-jurídico que acuse el resultado de la juridicidad anti juridicidad de ese acto, deduciéndose que si se piensa en el artículo 8° - invocado como fundamento de acuerdo en estudio, es desacertado. En cuen-

to a la práctica judicialista, no hay "acuerdos", sino autos.

El derecho de petición, aunque independiente es compatible - con el procedimiento recursivo, ya que posiblemente se puede suscitar, como puede apreciarse en algunos casos, por ejemplo: Cuando mediante un escrito se logra desvirtuar la imputación de infracción, pero es presentado fuera del término legal - establecido para la imposición del recurso, ⁽⁵⁶⁾ si ya habiéndose resuelto el recurso, por segunda vez el recurrente promueve a efecto de que se vuelva a estudiar el mismo asunto. En ambos supuestos, la única obligación del órgano requerido, es la simple contestación a la brevedad posible.

b.- FORMALIDADES DE LA OPINION.

El concepto de formalidad en cuanto a la opinión, tiene un-
doble significado, pues el primero se refiere a la formalidad de la propia opinión que es la establecida por la Ley para que sea válida, y la segunda que dentro del procedimiento representa un acto o trámite indispensable a efecto que se resuelva en definitiva. ⁽⁵⁷⁾

A simple vista bien pudiera pensarse que la formalidad - esencial de la opinión, es la debida fundamentación y motivación. Sin embargo, - ésto no es aplicable, pues al tenor de los artículos 16 de la Constitución Fede-
ral y 441-II del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, sólo los actos de molestia, las medidas de seguridad y las sanciones administrativas, se despre-
nde que la Opinión no encuadra en ninguno de esos actos, en virtud de que represen-
ta un acto de muy diferente naturaleza; es un estudio lógico-jurídico de la reso-
lución impugnada. Además dentro del procedimiento constituye un trámite, de la -
serie establecida, para llegar a la resolución del recurso.

96) Cfr. Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. Pág. 102

97) Cfr. Guillermo Cabanillas de Torres. Op. Cit. Pág. 135; Cfr. Rafael de Pina. Op. Cit. Pág. 223; Cfr. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Págs. 113 y 114.

El estudio lógico-jurídico vertido en la Opinión, debe llenar otras formalidades, a saber son: Estudio de los agravios.- El órgano revisor debe avocarse al estudio de todos y cada uno de los argumentos de agravio, con la salvedad de que puede entrar a uno solo cuando sea suficiente para revocarse o modificarse la resolución combatida; Valoración de pruebas.- En caso de que haya pruebas, éstas serán valorizadas, ya suceda que desvirtuen la infracción o no; Idioma Español.- El lenguaje usual en la escritura debe ser Español porque es el idioma oficial; Por escrito.- Dada la naturaleza del procedimiento, netamente escrito, también lo es la Opinión; Firma del titular.- Es costumbre inveterada que en el documento continente de la Opinión se estampe la firma del titular del órgano revisor, el original de puño y letra y las copias con facsimil; Tipo de letra.- La clase de letra escrita en el documento de la Opinión, tradicionalmente y desde que exista es de máquina; Hoja.- El tamaño de la hoja por lo común ha sido de carta; Fecha.- Al extremo superior de la hoja se viene anotando la fecha en que se emite, dato diferente al día en que se notifica la resolución final.

c.- SENTIDO DE LA OPINION.

El sentido de la Opinión, a semejanza de los ya tratados en el Capítulo I, también son estimatorios y desestimatorios, con la salvedad de que la Opinión no resuelve totalmente el asunto sino que sólo constituye el primer estudio lógico-jurídico recaído al recurso interpuesto, el segundo lo representa el Dictamen Jurídico y al final que resuelve la cuestión es la resolución.

De acuerdo con los artículos 479 y 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en rigor la Opinión y el Dictamen Jurídico, no necesariamente deben contener expreso el sentido estimatorio o desestimatorio, en cambio la resolución sí, ya que la decisión es reservada a ésta última.

En la práctica se observa que tanto en la Opinión como en el Dictamen Jurídico, se acostumbra precisar en cada cual se pronuncia, siguiendo de las directrices de la resolución. Regularmente va en la parte final, culminando, las premisas del estudio lógico-jurídico.

Por sí sola, surge la cuestión acerca de cual será prevalente, para la resolución definitiva, si la opinión o del dictamen jurídico en caso de que se contradiga. Pese a lo remoto de tal supuesto ya que siempre se procura que la opinión sea la que se adecue al sentido del dictamen, lo cual acusa en la práctica una mayor autoridad moral de éste sobre aquella, en el artículo 479 del Código Sanitario, no consta que ninguna esté obligada a seguir el sentido de la otra, ello se comprende en virtud de la libertad que goza el órgano revisor, como consecuencia del principio de juricidad, de analizar y pronunciar sobre el caso, en función de dicho principio. De ahí se desprende que la resolución, ya sea que haya contradicción o uniformidad en el sentido de la opinión y dictamen jurídico, tampoco está obligada a seguir el sentido de alguna o de ambas, sino resolver conforme al propio criterio.

1) ESTIMATORIO.

Cuando la opinión es emitida en sentido estimatorio, se entiende que el resultado del primer estudio lógico-jurídico, reconoce la verdad de los agravios concediéndose la razón al recurrente.

Extendiéndose el concepto del sentido estimatorio de la resolución, preceptuado por el artículo 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en la práctica toma una de dos modalidades: Modificación. Parte del acto impugnado es declarado nulo y lo restante es confirmado, recomendándose la modificación de la resolución recurrida, a efecto de aminorarse la sanción administrativa impuesta o medida de seguridad dictada; Revocación. Este vocablo sin confundirse con el homónimo relativo a otro recurso sanitario, significa que la resolución es anulada absolutamente; en la práctica se agrega otro vocablo más la declaración de "procedente".

2) DESESTIMATORIO.

El sentido desestimatorio de la resolución, indica que los agravios esgrimidos y las pruebas que se hubieran ofrecido, no desvirtúan las deficiencias sanitarias imputadas con la resolución inicial.

En la práctica, el sentido desestimatorio es expresado con el término "improcedente", declarándose "confirmada", es decir, que la resolución recurrida es ratificada.

Los términos "procedente" e "improcedente", antes citados, se aplican mal pues conforme al léxico jurídico la voz "procedente" significa que un acto determinado es impugnabile, por disposición expresa o tásita de la Ley; en consecuencia la "improcedencia" se traduce en la inatacabilidad de tal ⁽⁹⁸⁾ acto. En tanto y en cuanto el recurso de inconformidad se endereza contra medidas de seguridad, sanciones administrativas o contra aquellos actos que para su impugnación no tengan señalada de otro recurso, y se le declara "procedente" aunque redunde en claridad no es necesario; pero cuando se le señala "improcedente" entonces si es completamente erróneo, pues se traduce en el absurdo de que dichos actos no son recurribles, cuando el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos sí los establece como recurribles.

S.- DICTAMEN JURIDICO.

El dictamen jurídico es el segundo estudio lógico-jurídico del recurso interpuesto. Se revisa la integración completa del expediente formado, por segunda vez revisa los agravios esgrimidos y lo más importante, los razonamientos y el sentido de la opinión pronunciándose al final sobre el punto.

Aunque el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos ni el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad no establezcan, de acuerdo a la costumbre derivada del precepto correspondiente a los Códigos Sanitarios de 1926, 1934 y 1955, el dictamen jurídico debe ser formulado por un Abogado.

a).- FORMALIDADES.

Toda vez que el Dictamen Jurídico se traduce en un segundo estudio del expediente formado al recurso de inconformidad, las formalidades que en él se deben observar son idénticas a las comentadas respecto de la Opinión, en consecuencia aquí se reproducen.

b).- SENTIDO.

Aunque el artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos tampoco fije las clases de sentidos que deba usar el Dictamen Jurídico a semejanza de la hermenéutica propuesta para los sentidos de la Opinión, es de

98) Cfr. Ignacio Burgos. El Juicio de Amparo. Op. Cit. Pág. 572.

cir el estimatorio y el desestimatorio. Pudiéndose dar el caso que el sentido tomado se contrapuesto al acusado por la Opinión, los cuales en el fondo son exactamente - los mismos, con la salvedad en el caso de que el sentido del dictamen difiera del de la Opinión.

1) SENTIDO REFLEJO.

En la praxis se observa que por lo común, el sentido pronunciado en el Dictamen Jurídico, es idéntico al formulado en la Opinión, de ahí que se identifique a tal situación con el rubro del sentido reflejo.

Así pues, el Dictamen Jurídico reitera el sentido de la Opinión, notificándose mediante esa segunda revisión oficiosa, la juricidad de la resolución impugnada. Solo para dejar en claro repetimos los sentidos en que puede emitirse el citado dictamen; Estimatorio, con sus especies modificación revocación; Desestimatorio, con su especie de la confirmación.

2) SENTIDO CONTRADICTORIO

Con la afloración del pronunciamiento en el sentido contrario a la Opinión, surge la positividad del Dictamen Jurídico pues de esa discrepancia, estimatorio v.s. desestimatoria o a la inversa, se manifiesta el celo de la Ley, por hacer que prevalezca la juricidad de la Administración. En el fondo esa la idea normativa que se avizora inspirando al Dictamen Jurídico, pues en primer lugar, el artículo 479 del Código Sanitario no establece que el Dictamen debe seguir la suerte de la Opinión, deduciéndose en base al principio de la juricidad que puede ser contradictorio; en segundo lugar, esa segunda revisión oficiosa, que representa dicho Dictamen, es la seguridad de una revisión más imparcial y severa del asunto, pues no es nada raro sino tal vez hasta frecuente que el personal del primer órgano revisor, sea inepto, actus de mala fe y demás circunstancias de ese tipo, que lleve torcer la realidad acunada en las constancias del expediente, emitiéndose la Opinión ajena a la reclamación del recurrente, juridicidad antijuridicidad la resolución impugnada, así es evidente que constituye un contrapeso de equilibrio que frena a los posibles desvíos de la opinión y excelente garante de juricidad.

En tratándose de los vocablos "procedente" e "improcedente" referidos en la Opinión, el Dictamen Jurídico con mejor técnica ya no los utiliza si no la palabra "procede" en sentido de concordancia de todos los antecedentes del caso.

6.- RESOLUCION.

La resolución que recae a un recurso, es aquel acto por el cual se determina la presunta perfección de la decisión recurrida o la verdad de los agravios esgrimidos.

La naturaleza de esta resolución es muy diferente a la resolución definitiva mediante la que se dictaron las medidas de seguridad, - las sanciones administrativas o algún otro acto que para su impugnación no tenga fijado otro recurso, pues la resolución en estudio decide el resultado final del recurso interpuesto, implicando una serie de estudios lógico-jurídicos del asunto, constituidos en la opinión y Dictamen Jurídico, confirmando la presunta perfección de la resolución definitiva o revocándola.

De la diferenciación de las resoluciones, surge la impresión de que un calificativo está mal aplicado y en la definitividad, pues en tanto que la resolución definitiva instrumenta la fijación de medidas de seguridad, sanciones administrativas o actos que para su impugnación no tienen otro recurso, en sí no resuelve nada en definitiva; en cambio la resolución que recae al recurso interpuesto si decide la suerte del asunto, por esa razón debería de agregársele el calificativo de definitiva, invirtiéndose el orden. Pero ello tiene una explicación, como ya se había mencionado la definitiva caracteriza a la resolución, significándola como recurrible, así entonces la resolución definitiva es recurrible y la resolución simple, sin el estigma de definitividad ya no es recurrible, es absoluta y última pudiéndosele equiparar a efecto de cabal comprensión al concepto judicial de la "cosa juzgada".⁽⁹⁹⁾

En el procedimiento sanitario la resolución existe inopinada ya que el artículo 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, sólo preceptúa que una vez emitido el Dictamen Jurídico el titular competente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia confirmará, modificará o revocará, es decir que regula los sentidos, mas no lo principal: la resolución.

99) Cfr. Adolfo Markl. Op. Cit. Pág. 273.

a.- FORMALIDADES

Explicadas y atendidas las formalidades, se puede decir de las formalidades relativas a la Resolución que expresamente el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 480 que debe ser emitida por el titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Oficial Mayor que resuelve por facultades delegadas), después del Dictamen Jurídico; debiendo pronunciarse en alguno de los sentidos siguientes: confirmación, modificación o revocación.

Otras formalidades más, derivadas del conjunto normativo del citado Código, son las relativas a que en el expediente debe haber una Opinión, que preceda al Dictamen Jurídico y que la propia Resolución debe recaer al recurso de inconformidad interpuesto.

En cuanto a las demás, en la formulación de la Resolución también son de observarse las mismas formalidades genéricas señaladas para la Opinión y Dictamen Jurídico, es decir, estudio de los agravios, valoración de las pruebas, uso del idioma Español, por escrito, escritura de máquina, uso de hojas blancas tamaño carta, fecha y firma del funcionario competente.

b.- SENTIDO

Como fue mencionado anteriormente, el artículo 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, fija los sentidos en los que debe pronunciarse la Resolución; confirmación o revocación.

1) ESTIMATORIO

En el sentido estimatorio de la resolución se contiene la modificación y la revocación. Considerándose la previa explicación acerca del significado de este sentido así como el desestimatorio, conviene pasar, en seguida a la enumeración los casos prácticos de uno y otro:

Modificación.- En esta especie del sentido estimatorio se percibe cierta relatividad puesto que una parte de la resolución se declara nula y la restante confirmada. Lo cual quiere decir que los agravios o pruebas sólo desvirtúan algunas de las infracciones imputadas, quedando firmes otras más, en consecuencia ello genera la modificación repercutida en la Resolución Definitiva, modificándose las medidas de seguridad, las sanciones administrativas o de aquellos actos que para su impugnación no tengan otro recurso.

Los casos prácticos que se perfilan en la practica son los - siguientes: Cuando en la Resolución Definitiva se hubiere omitido la valoración de las pruebas ofrecidas, o si hubiere hecho de manera defectuosa; Cuando hubiere dosido de - poder en la imposición de multas es decir gravemente excesivo; Cuando la Resolución De finitiva aumete las sanciones por reincidencia, no habiéndola.

Revocación.- La presente especie estimatoria se traduce en la anulabilidad y anulación de la Resolución Definitiva.

La anulabilidad, o sea que es relativa de la Resolución Definitiva, siempre implica la reposición de ésta, volviéndose a dictar de nueva cuenta, en base a los mismos antecedentes del expediente, una vez emitida también puede ser re currida, los casos prácticos observados son: Discordancia de los hechos reportados en el acta de inspección con las hipótesis legales consideradas como infringidas; tratándose de multa, cuando éstas se apartan de los parámetros establecidos o si la gravedad estimada para su aplicación es menor. En general la falta de la debida fundamentación y motivación.

La anulación absoluta del asunto, se ve en los casos citados ensoguda; Por defectos en el mandamiento escrito de inspección, como pueden ser manda miento oral, si es en escrito carencia del domicilio a visitar, error en la zona o re ma que indica la orden la negociación inspeccionada, firmada por funcionario incompe tente, carencia del fundamento y alcance de la inspección, haya sido firmada con facsi mil, carezca del nombre y datos de identificación del inspector comisionado; por defec tos en el levantamiento del acta entre los cuales se pueden mencionar que no consta es crita, que carezca del lugar hora de la diligencia: levantamiento en días y hora inhábi les, de los datos de identificación del personal que actua, de los datos identificati- vos de la persona que atiende la inspección, de los nombres y firma de los testigos de asistencia, del nombramiento de estos por el interesado o en su negativa por el inspec tor, falta del señalamiento de exhibición del mandamiento de visita, falta de los he- chos que constituyan deficiencias sanitarias o el informe respectivo, la falta de ano tación de lo que exprese en su derecho el violado, no invitación a este para que firme y constancia de entrega de copia; Por pruebas, cuando los agravios resulten fundados -

destruyendo las bases de las deficiencias imputadas; Por prescripción, transcurso de más de cinco años contados a partir de la fecha en que se verificó la inspección hasta el día en que se haya dictado la medida de seguridad, impuesto las sanciones administrativas o aplicado aquel acto que para su impugnación no tenga fijado otro recurso.

2) DESESTIMATORIO.

Ampliamente tratado el tema del sentido desestimatorio en la Opinión y Dictamen Jurídico, resta agregarse que mediante la desestimación del recurso de inconformidad, la Resolución que le recae declara confirmada la legalidad u oportunidad de la Resolución Definitiva impugnada, que surta entonces todos sus efectos.

El sentido desestimatorio no cuenta con tantos casos de aplicación, ya nada más se vislumbran dos: Si los agravios esgrimidos son infundados y cuando éstos no son apoyados en ningún medio de prueba, claro está que en cualesquiera de ellos se pueden encuadrar a los motivos que arrojen la Opinión o el Dictamen Jurídico.

Precisa el recalcar que la Resolución es emitida por el máximo superior jerárquico de los órganos revisores, específicamente el Oficial Mayor de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por facultades delegadas. En caso de que la Opinión y el Dictamen Jurídico acusen sentidos contradictorios o aún iguales, existe la alternativa de que la Resolución se pronuncie por uno diferente a aquellos, pues ningún precepto del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a que ésta debe inclinarse por alguno de ellos, se desprende entonces que la Resolución es independiente. Pero en la práctica se observa que la pauta básica seguida luego, regularmente la asienta la Opinión, lo cual se puede explicar en razón de ser el primer estudio lógico-jurídico, situación ventajosa en cuanto que lo es en todo.

La opción para el recurrente, si es que la Resolución se pronuncia en sentido desestimatorio, ya no corresponde ante el órgano resolutor sino ante los tribunales de alzada, iniciando una contienda judicial, demandando la nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, exclusivamente para casos de multas, por constituir créditos fiscales conforme a la legislación de esa materia y a la sanitaria y en los Juzgados de Distrito esparcidos en el territorio nacional, en materia administrativa, para todos los restantes supuestos de sanciones, medidas de seguridad y actos que

para su impugnación no tengan fijado otro recurso. ⁽¹⁰⁰⁾

F.- OTRAS FORMAS DE EXTINCION

En la temática anterior, se vió el cause natural establecido por el procedimiento, dentro del cual evoluciona y finaliza el recurso de inconformidad. Pues bien, además de esa forma existen otras que también acaban con el asunto, ya sea de manera procedimental o fuera del procedimiento, obedeciendo la extinción a la necesidad de que el caso se cierre, pues si se piensa en el supuesto contrario resultaría que habría miles de expedientes prolongados indefinidamente en el tiempo.

1.- PROCEDIMENTAL

El artículo 487 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, establece la forma procedimental en que puede finalizar un asunto del recurso de inconformidad, diferente al de la resolución: La Prescripción.

Otra manera es el silencio administrativo, al cual no se encuentra regulado en el Código antes invocado, sino que se aplican supletoriamente las disposiciones del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación.

a.- PRESCRIPCION

La prescripción significa la consolidación de una situación jurídica por el simple transcurso del tiempo. ⁽¹⁰¹⁾

En la especie procedimental del recurso de inconformidad, la prescripción recae sobre derechos, traducidos en las facultades de la autoridad para imponer sanciones administrativas o hacerlas efectivas, siendo el término total de cinco años.

100) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Op. Cit. Pág. art. 27-VIII; Cfr. Código Fiscal de la Federación. - (24ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1979) Págs. 9 y 10, arts. 7º y 5º; Cfr. Ley Federal de Amparo Reglamentario de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. , artículos

101) Cfr. Guillermo Cabanellas de Torres. Op. Cit. Pág. 254

El citado artículo 478 del Código Sanitario, excluye de la prescripción la facultad de dictar las medidas de seguridad, la explicación es ingente en razón de su característica distintiva, pues son de inmediata aplicación. Partiendo de ahí, resulta imposible que en el caso de medidas de seguridad, se pudiese llevar a más de cinco años para su ejecución. No obstante, suponiendo la presencia de ten remoto caso, se solucionarían hermencóticamente oponiéndose la prescripción.

En cuanto a la prescripción de la facultad para imponer sanciones administrativas, es de decirse que, en virtud de ser tal facultad sólo a través de la resolución definitiva entonces la prescripción se computaría de la fecha en la cual se practicó la visita de inspección a la en que se dicta la resolución, y si entre esos extremos transcurre el lapso de cinco años, entonces opera la prescripción de dicha facultad. Siendo la autoridad que la pierde la sanitaria o la sancionadora. Respecto de la ejecución es de decirse que en el supuesto de que no se haga efectiva una sanción es idéntico de que no se ha ejecutado la disposición de la resolución definitiva. En principio dicha facultad compete al órgano sancionador, con la excepción de las multas y arrestos cuyas ejecuciones tocan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dada su naturaleza fiscal y a la autoridad penitenciaria.

Vista la secuencia de la prescripción extintiva correspondiente a las facultades para imponer y hacer efectivas las sanciones administrativas, queda por tratarse el motivo de su interrupción. Al punto hay una forma pero antes de indagarla es necesario aclararse lo relativo al transcurso del término, hay encontradas proposiciones, derivadas del artículo 488 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, pues en su texto éste se refiere claramente al transcurso del término prescriptivo, en experiencia sólo para la facultad de imponer sanciones al computarse en base al momento en que se detectó la deficiencia al practicarse la inspección o ya detectada desde que cesó si en continua. Ahora bien se entiende que este criterio es aplicable para la facultad de imponer sanciones, que se basa en dicha deficiencia; pero es el caso de que ahí recae la interpretación contraria, pues se sustenta que no sólo corre el tiempo prescriptivo para estas sino también para la facultad de hacerlas efectivas de ahí que el término de cinco años sea común en ambas facultades. (102)

Efectivamente considerándose el enunciado del numeral inmediato anterior, el 477, se deduce que el término debe correr en común tanto para la facultad de imponer sanciones como para hacerlas efectivas, ya que la misma autoridad que las impone es la misma que las hace efectivas excepción hecha de las multas y el arresto, que toca a la fiscal y penitenciaria respectivamente, de lo cual no es responsable el interesado sino el sistema jurídico-político.

Dicho lo anterior, pasando a la causa de la interrupción, prescriptiva es de decirse que resulta sencilla, pues se trata de que se presente la demanda ante los tribunales requiriéndose la anulación de la resolución definitiva, o sea que corresponde accionarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en caso de multas y en Juzgado de Distrito en materia administrativa para las demás sanciones, resolviéndose el cómputo si la sentencia falla contra la parte actora. Así pues, se desprende sin lugar a dudas, que la interposición del recurso de inconformidad, no interrumpe el lapso de la prescripción extintiva. Y los días a contar son todos los naturales, día a día y momento a momento.

Aunque el artículo 491 es un tanto obscuro se interpreta que el recurrente, dentro del procedimiento sanitario tiene el derecho de hacer valer la prescripción como una excepción la cual es perentoria de necesidad, y la autoridad tiene la obligación de declararla de oficio, en ese sentido deberá pues emitir su resolución, supuesto que ya se interpuso un recurso.

Para la declaración de la prescripción tanto de la que es promovidada como la de oficio, en la práctica se estima emitirse la Resolución final, lo cual se estima suficiente, puesto que en ambos casos no es necesaria la formulación de la Opinión y Dictamen Jurídico, ni el Código Sanitario lo estatuye así.

Por último, en caso de imposición de multas si no se garantiza o lo ordena el juez, no se suspende el procedimiento económico-activo, que en la legislación fiscal se conoce como procedimiento-administrativo de ejecución y compete a la autoridad fiscal, en términos expuestos anteriormente.

b.- SILENCIO ADMINISTRATIVO

En la práctica procedimental del recurso de inconformidad, no con poca frecuencia, se suscita una situación de zozobra provocada por la ausencia de resolución que determine la suerte de la impugnación. La solución a tal problema puede ser encontrada en el concepto del Silencio Administrativo.

Mediante el Silencio Administrativo, se presume la existencia de la Resolución final, en algunos de dos sentidos el estimatorio o el desestimatorio, tal como si se hubiera emitido expresamente.

El origen generador del Silencio Administrativo, no fue el mero esclarecimiento de la situación, del recurso interpuesto, sino la satisfacción del requisito indispensable de la existencia de la resolución para poderse demandar su nulidad en el nivel tribunalicio del contencioso administrativo.

La presunta existencia de la Resolución final como consecuencia inmediata del Silencio Administrativo, es objeto de encontradas corrientes en cuanto a sus sentidos resolutorios; pues mientras en una se opina que el estimatorio o el desestimatorio deben estar regulados en la Ley, porque no es aplicable tan sólo por ser principio doctrinal⁽¹⁰³⁾, la otra sustenta que precisamente en defecto de la normación legal es que debe aplicarse.

Se observa que en la mayoría de las Leyes que presentan al Silencio Administrativo, presuman a la Resolución final un sentido desestimatorio, lo cual es comúnmente conocido como "Negativa Ficta". La razón de ello se explica por la conveniencia de evitar la subrogación de la facultad resolutoria de la Administración, en caso de tenerse en sentido estimatorio, pues así se llegaría a obtener todo lo que se promoviera.⁽¹⁰⁴⁾

El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, no contiene la disposición del Silencio Administrativo, pues como ya se vió, la prescripción alcanza sólo a la facultad para imponer sanciones o hacerlas efectivas pero no en lo que se refiere al término de resolver el recurso interpuesto. Posiblemente aquí podría acusar la legislación la caducidad, pero a primera vista se notan los inconvenientes, lo primero es que sólo caducan los derechos, la resolución implica una obligación para el órgano revisor, no siendo caducable sino prescriptible en todo caso; un segundo lugar un mayor argumento de peso es que en virtud de la jurisdicción revisiva que necesariamente implica la pronunciación resolutoria respecto del -

103) Cfr. Jorge Olivera Toro. Op. Cit. Págs. 170 y 171.

104) Cfr. Antonio Rey Villanova. Elementos de Derecho Administrativo, - (TI, 24ª edición, pág. 110), citado por Jorge Olivera Toro Íbidem Pág. 172 a 173.

acto impugnado, lo cual interesa de manera prioritaria a la Administración del - Estado de derecho, no se le puede dejar a la caducidad, ni aún a la prescripción. Por otro lado, tampoco es equitativo para el recurrente, que se extienda ilimitadamente el tiempo del pronunciamiento resolutivo. Ante esto, resulta la necesidad de una aplicación salvadora, lo mas justo naturalmente al parecer es el silencio administrativo, en sentido desestimatorio. Así existiendo el plazo determinado dentro del cual se ha de emitir la resolución o una vez excedido éste, se consolidará la presunción de la negativa ficta, habiéndose la opción de ejercitar la acción en el Tribunal de alzada.

2.- DISCRECIONAL.

La facultad discrecional de la Administración consistente en la libertad de hacer o abstenerse conceder o negar respecto del administrado - en atención al bien público y la equidad.

Dentro de las normas del Código Sanitario de los Estados - Unidos Mexicanos, reguladoras del recurso de inconformidad, no existe ninguna disposición alusiva a la obligatoriedad del órgano revisor, de pronunciarse acerca - de las peticiones de condonación o reducción, ello se explica en razón de que ninguna de ambas figuras, de la tradición fiscalista constituyen un recurso sino peticiones, pero siendo que las solicitudes si deben de ser contestadas por encasillarse dentro de la hipótesis del artículo VIII de la Constitución Federal. De ahí que sea facultad discrecional de la autoridad el concederlas o negarlas.

a.- CONDONACION.

La condonación significa el perdón de una sanción, concedido al probado culpable infractor.

Muy a pesar de que el bien que tutela las normas sanitarias es la protección de la salud, no preceptúan a la condonación porque se pretaría para hacer negatoria la exacta aplicación de sanciones, pero puede darse la posibilidad de concederse en base a la facultad discrecional. La manera correcta en esto se expresaría, tendría que ser una resolución. Cabe anotarse que en la práctica no se conoce de alguna condonación.

b.- REDUCCION.

La reducción, al igual que la condonación, tampoco está regulada en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos pero en la práctica es usual, - refiriéndose exclusivamente a las sanciones pecuniarias.

La conclusión a la que llega el órgano revisor, de conceder la reducción, es obtenida en consideración al estado procedimental del expediente, las condiciones económicas del infractor, cuidando principalmente al interés público.

Tanto en la Condonación como en la Reducción, la decisión debe ser pronunciada por el Titular del órgano que cuenta con la facultad de emitir la resolución final, es decir, por el Subsecretario de Salubridad pues además de ser la máxima autoridad ello libera a los otros funcionarios de responsabilidades de incompetencia y hasta penales. Por la misma razón, la negativa o concesión debe constar en escrito, lo cual es a fin con la naturaleza escrita del propio procedimiento y la revista de la formalidad necesaria.

g.- CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD - CON OTROS RECURSOS SANITARIOS.

A la altura del presente tema, ya resultan conocidos los nombres de los recursos sanitarios de Revisión y Reconsideración, estatuidos al igual que el de inconformidad, por el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante que en la práctica procedimental, en virtud de la Jurisprudencia, es intrascendente la denominación correcta del recurso que se interpone, así como la ausencia de algunas otras formalidades del escrito correspondiente, para éste estudio es imprescindible la perfilación técnica y diferencial entre la tripode de recursos existentes. Al efecto partiéndose de los antecedentes ya expuestos en el recurso de inconformidad, a manera de marco de referencia, se tratarán las convergencias y divergencias de los mismos.

1.- OTROS RECURSOS

Insistiendo en el punto, los otros recursos distintos al recurso de Inconformidad, son el de revisión y Reconsideración. Ambos significan en el ámbito procedimental administrativo, las especies recursivas con mayor tradición histórica que el primeramente citado.

Un hecho que llama la atención es el referente a la cantidad de recursos con la que se cuenta en la materia sanitaria, que se considera abultada, en base a que comunmente existe uno, dos cuando más, pero ya tres se ven demasiados; de ahí también la necesidad de diferenciarlos para tratar de encontrar la justificación de tal número.

a.- RECURSO DE REVISION

La significación etimológica del calificativo relacionado con la especie recursiva denominada "Revisión", hace referencia a que se repite la vista del asunto, puesto que se compone de las siguientes raíces: Re, da repetir y -⁽¹⁰⁵⁾ Visión de ver o vista.⁽¹⁰⁶⁾

Doctrinal y legislativamente, se ha considerado a la revisión, como la competencia del órgano jerárquico superior al que dictó o efectuó el acto o resolución recurrida,⁽¹⁰⁷⁾ es decir, que éste es quien realiza el estudio lógico-jurídico y resuelve el asunto al mismo tiempo.

Se observa que la trayectoria del recurso de revisión en la legislación sanitaria codificada ha sido ininterrumpida, pudiéndose aseverar que éste recurso representa el puntal de los recursos, como consta en el Código Sanitario de 1891, siguiéndole luego el de reconsideración preceptuado en el Código Sanitario de 1925, en el de 1955 el de inconformidad aún inominado y finalmente en el de 1973 el de inconformidad ya nominado.

En cuanto a la legislación reglamentaria, es de decirse que el asunto se allana, pues como se sabe los Reglamentos repiten las figuras recursivas del Código Sanitario vigente al momento de su propia promulgación, expresa o tácitamente, cuando surge otro Código distinto a aquél, su aplicación es de conformidad con éste.

1) CLASIFICACION

Atendiéndose a la clasificación múltiple el recurso de Revisión queda como sigue:

105) Cfr. Roque Barcia. Op. Cit. Págs. 1134 y sigs.

106) Cfr. Diccionario Pequeño Larrouse Ilustrado Op. Cit. pág. 1068

107) Cfr. Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 445; Cfr. Andrés Serra Rojas Op. Cit. Pág. 495; Cfr. Jesús González Pérez. Op. Cit. Pág. 414.

Por su origen.- Ordinario. Del texto cimentado en el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el recurso de Revisión corresponde a los Ordinarios, puesto que está legislado para atacar genéricamente a todos aquellos actos de la autoridad sanitaria que no sean medidas de seguridad o sanciones administrativas, ni Resoluciones dictadas en única instancia por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia.

Por su finalidad.- Juricidad y Oportunidad. Al igual que el recurso de Inconformidad, el de Revisión también es amplio en cuanto a su finalidad, sucediendo que preserve tanto a la juricidad del acto como la oportunidad del mismo.

Por su objeto.- Revocación, Adecuación o Substitución. Aquí también, - dependiendo del sentido del estudio lógico-jurídico, estimatorio o desestimatorio, es que la resolución recaída al recurso de revisión será revocando el acto impugnado ya sea adeucarlo, en parte o substituirlo totalmente.

Por su causa.- Objetivos y Subjetivos. Al igual que el recurso de inconformidad, el de Revisión también está destinado para la defensa de los derechos objetivos y subjetivos del recurrente.

2) AUTORIDAD COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17-VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, ⁽¹⁰⁹⁾ la autoridad competente para conceder, tramitar y resolver el recurso de Revisión es la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

La razón vislumbrada que puede justificar la competencia del órgano antes mencionado, es que habiendo actos impugnados diferentes a las medidas de seguridad, sanciones administrativas o aquellos dictados en única instancia por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia, que se presumen han sido formulados con una mayor meticulosidad en comparación con el gran número que representan los actos que quedan excluidos de la citada tabulación, provenientes de múltiples órganos de muy variada competencia, que mejor órgano para revisarlos en sus aspectos de juricidad de oportunidad que otro distinto y especializado - en esos menesteres como lo es la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

109) Cfr. Diario Oficial de la Federación Op. Cit. Pág. 21.

Naturalmente que el órgano revisor del acto impugnado por el recurso de revisión, ya en la práctica complementa la prescripción legal de su competencia, antes de pronunciar el sentido de su Resolución, efectuando el estudio lógico-jurídico del propio recurso, analizando los argumentos de agravios y las pruebas si las hubiere. De ahí se concluye que el mismo ente, es colocado en una posición jerárquica superior al que emitió el acto recurrido, conservándose así su tradicional conformación.

Por último, cabe hacerse la observación de que atendiendo lo dispuesto por los artículos 484 y 476 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, la interposición del recurso de revisión debe ser hecha ante el órgano emisor del acto recurrido, el cual posteriormente turnará el expediente, por Ministerio de Ley al superior jerárquico revisor.

3) ACTOS IMPUGNABLES

El artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, por exclusión establece que los actos impugnables con el recurso de Revisión, serán todos aquellos que no constituyan medidas de seguridad, sanciones administrativas ni resoluciones dictadas en única instancia por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia. Además de que no se trate de ninguno de esos casos, el acto recurrible debe concluir un procedimiento siendo esta característica de acuerdo a lo dispuesto en el numeral diverso 482, de vital importancia.

A simple vista pudiera pensarse que es abultadísima la cantidad de actos impugnables por el recurso de Revisión, porque puede ser cualesquiera; pero no es absoluto, ya que debe de tenerse en cuenta que sólo son recurribles los que terminan un procedimiento, lo cual significa que los mismos son considerados o se presumen como Resoluciones definitivas.

Obviamente que las mencionadas Resoluciones definitivas, son aquellos actos derivados de los preceptos del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y de sus Reglamentos.

4) FORMALIDADES

Las formalidades a seguir por la Resolución que recae a un recurso de Revisión son semejantes a las correspondientes del de Inconformidad; por consiguiente también aquí se debe formular un estudio lógico-jurídico, que es único; valorarse las pruebas si se hubieran ofrecido, aplicación escrita del Idioma Español, firma del funcionario competente, tipo de letra a máquina o su similar, hoja tamaño carta, fecha y datos

de identificación y notificarla.

En cuanto a los requisitos del escrito mediante el cual se interpone, también surten las mismas circunstancias que para el de inconformidad, con las dispenses de las deficiencias que pueda acusar.

5) SENTIDO

Los sentidos en los que se orienta la Resolución del recurso de Revisión, también al igual que los del de Inconformidad, son el estimativo y desestimatorio. Con la nota de que la decisión es emitida por un sólo órgano.

b.- RECURSO DE RECONSIDERACION

El calificativo del recurso "Reconsideración", se compone de dos vocas, la primera: "Re", que significa volver⁽¹⁰⁹⁾; y "Consideración" que significa asunto para examen atento.⁽¹¹⁰⁾

La significación del recurso de Reconsideración es semejante al de Revisión, casi sinónimos de no ser por la tradición del primero que siempre ha sido reservado al máximo superior jerárquico para su resolución. Así se puede percibir desde la primera aparición en el Código Sanitario de 1925, repetido luego en los de 1934, 1950, 1955 y 1973, como éste alto funcionario es el que resuelve, también el acto recurrible es aquél que emite el mismo.

En lo que toca a la legislación reglamentaria, suceden iguales circunstancias que en el recurso de Revisión, pues conforme a las disposiciones del Código Sanitario, es como se adecuan las relativas de los Reglamentos, en cuanto al recurso de Reconsideración.

1) CLASIFICACION

Visto con el prisma de la clasificación multipartista, el cuadro del recurso de Reconsideración se presenta así:

109) Cfr. Roque Barcia. *Ibidem*. Págs. 1134 y sigs.

110) Cfr. *Diccionario Pequeño Parrouseil Ilustrado*. Op. Cit. Pág. 254

Por su origen.- Ordinario. Del artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que éste recurso es Ordinario, en virtud de ser dispuesto al ataque de actos determinados: los emitidos en única instancia - por el C. Secretario de Salubridad.

Por su finalidad.- Juricidad y Oportunidad. En perfecta concordancia con los recursos de Inconformidad y Revisión, el de Reconsideración también preserva a la juricidad y oportunidad del acto emitido.

Por su objeto.- Revocación Adecuación o Substitución. De acuerdo al sentido estimatorio o desestimatorio de la Resolución, se que se revocará el acto impugnado, para adecuárselo o substituirsele.

Por su causa.- Objetivos y Subjetivos. Intersectándose otra vez con los recursos de Inconformidad y Revisión, el de Reconsideración también está presto a la defensa de los derechos objetivos y subjetivos del recurrente.

2) AUTORIDAD COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER

Aquí, también es el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el que complementa la competencia establecida por el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, pues en su artículo 5º-XVI preceptúa como facultad o atribución indelegable la de Resolución el recurso de reconsideración interpuesto, al C. Secretario de Salubridad y Asistencia.

De la lectura del artículo 17-VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, surge la impresión de que éste se contraponen al diverso numeral 5ºXVI, pues mientras el último establece la atribución indelegable del Secretario de Salubridad, para resolver el recurso de reconsideración, el primero citado también lo hace, recargando la facultad en la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Mediante la interpretación puede salvarse la contradicción de los artículos y fracciones invocados - así debe considerarse que si bien el artículo 17-VII, preceptúa la facultad de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para integrar y tramitar los expedientes relativos al recurso de Revisión, es en el sentido de cuidar que los mismos contengan todos aquellos documentos necesarios y actos del procedimiento formativo, después impulsa, como es natural, el curso del procedimiento impugnativo y confeccionar el proyecto de la Resolución el cual será analizado posteriormente, por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia, quien si lo estima conveniente, rubricará di-

cho proyecto, siendo éste en sí la Resolución del máximo funcionario, recaída al recurso de Reconsideración interpuesto.

3) ACTOS IMPUGNABLES

Los actos que combate el recurso de reconsideración, son aquellos dictados en única instancia por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia, lo cual quiere decir que son las decisiones que él emite directamente, en tanto y en cuanto afecta la esfera jurídica de la persona recurrente.

Accionándose la exclusión es posible que se puedan ~~utili-~~tar los actos directamente decididos por el Titular de la Secretaría, así en principio se ve que son los actos indelegables a los funcionarios subalternos, Oficial Mayor o Directores Generales de las unidades administrativas, y estos se detectan en las facultades o atribuciones indelegables establecidas en el artículo V del Reglamento Interior⁽¹¹¹⁾. Y de las veinticinco fracciones del mencionado numeral, se perfilan los números XV y XVII en virtud de su mayor probabilidad de afeción a la esfera jurídica de los administrados pues en lo que toca a la fracción XV puede suceder que apruebe, lesionando derechos a terceros o al propio interesado en alguna consecución solicitada algún permiso o autorización, así mismo declarar la caducidad, la nulidad, rescisión o revocación de conformidad a las prescripciones reglamentarias; respecto de la fracción XVIII el esclarecimiento de los casos de duda generados por la interpretación o aplicación del propio Reglamento Interior y aquellos casos no previsto en ésta.

4) FORMALIDADES

Las formalidades a cumplir, tanto por la resolución recaída al recurso como en el escrito mediante el cual se interpone, son idénticas a las del Recurso de Inconformidad y Revisión, aseveración reforzada atendiéndose lo dispuesto en el artículo 484 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la resolución debe contener un estudio lógico-jurídico que también es único, valoración de las pruebas que se hubieran ofrecido, escritura en Idioma Español, tipo de letra a máquina, hoja tamaño carta, datos de identificación, fecha, firma del C. Secretario, y notificarla; del escrito son las mismas con las dispensas del caso.

5) SENTIDOS

Sin diferenciarse de los sentidos correspondientes a las Resoluciones de los otros recursos, los del recurso de Reconsideración son también el estimatorio y desestimatorio.

2.- CONVERGENCIAS

A fin de destacarse los puntos en los que convergen al recurso de Inconformidad con los de Revisión y Reconsideración, se tomará como base los nomencladores utilizados para el estudio de cada uno, a manera de tabla comparativa.

a.- CON EL RECURSO DE REVISION

La tabla comparativa de las afinidades o convergencias, del recurso de Inconformidad con el de Revisión, queda en la siguiente forma:

INCONFORMIDAD

REVISION

NATURALEZA RECURSIVA, IDENTICA EN AMBOS.

ETIMOLOGIA, DEL CALIFICATIVO INCONFORMIDAD, REVISION, DIFERENTES.

CLASIFICACION, COINCIDENTE POR SU FINALIDAD, POR SU OBJETO Y POR SU CAUSA.

AUTORIDAD COMPETENTE, DIFERENTE - TOTALMENTE, PUES EL DE CONFORMIDAD PARTICIPAN TRES ORGANOS REVISORES.

ACTOS IMPUGNABLES, SON DIVERGENTES, MIENTRAS EL DE INCONFORMIDAD ATACA A DOS EL DE REVISION A UNA CLASE GENERICA.

INCONFORMIDAD

REVISION

FORMALIDADES , AMBOS RECURSOS DEBEN CUMPLIR LAS MISMAS FORMALIDADES TANTO EN LA RESOLUCION COMO EN EL ESCRITO DE INTERPOSICION. SENTIDOS, AMBOS CUENTAN PARA EXPRESAR LA DECISION FINAL, CON LOS MISMOS SENTIDOS, EL ESTIMATORIO Y EL DESESTIMATORIO.

b.- CON EL RECURSO DE RECONSIDERACION

INCONFORMIDAD

RECONSIDERACION

NATURALEZA RECURSIVA IGUAL.

ETIMOLOGIA DEL CALIFICATIVO DIVERSA.

CLASIFICACION, ES IDENTICA EN TODAS SUS PARTES.

AUTORIDAD COMPETENTE DIFIEREN DIAMETRALMENTE.

ACTOS IMPUGNABLES, AMBOS DIFIEREN EN LOS ACTOS POR LA ESPECIE DE LOS MISMOS.

INCONFORMIDAD

RECONSIDERACION

FORMALIDADES, EN AMBOS LAS FORMALIDADES SON IGUALES, - EN LA RESOLUCION FINAL Y EN EL ESCRITO DE INTERPOSICION.

SENTIDOS AQUI TAMBIEN COINCIDEN PUES LAS RESOLUCIONES RESPECTIVAS CUENTAN PARA SU ORIENTACION CON LOS SENTIDOS ESTIMATORIO Y DESESTIMATORIO.

3.- DIVERGENCIAS

De igual manera que en el tema inmediato anterior, en el presente se explican las divergencias en que se pueden distinguir, entre el recurso de Inconformidad con los de Revisión y Reconsideración.

a.- CON EL RECURSO DE REVISION

En la tabla comparativa de las divergencias con el recurso de Revisión se considera conveniente la eliminación de los puntos en los cuales convergen, vistos en el tema anterior, mencionados sólo los divergentes, la tabla queda como sigue:

INCONFORMIDAD

REVISION

ETIMOLOGIA DEL CALIFICATIVO, AUNQUE EN EL FONDO EL SIGNIFICADO DEL CALIFICATIVO QUE SIGUE EL VOCABLO RECURSO EN AMBOS CASOS, ES EN SI EL MISMO YA QUE REQUIEREN DE LA AUTORIDAD, EL NUEVO ANALISIS DEL ACTO IMPUGNADO; PERO EN LA FORMA DIFIEREN, ASI EL SIGNIFICADO DE "INCONFORMIDAD" ES LA OPOSICION MANIFIESTA Y LA REVISION EL NUEVO -

INCONFORMIDAD

REVISION

(112)
ANALISIS DEL ACTO.

CLASIFICACION OPIEREN EN UN SOLO PUNTO DE LA CLASIFICACION MULTIPARTITA: POR SU ORIGEN.- MIENTRAS QUE EL DE INCONFORMIDAD ES ESPECIAL - PORQUE ATACA A ACTOS ESPECIFICOS COMO LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS; EL DE REVISION ES ORDINARIO PORQUE ATACA A LOS ACTOS EN GENERAL QUE NO SEAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD, SANCIONES ADMINISTRATIVAS O ACTOS DE UNICA INSTANCIA DICTADOS POR EL C. SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA Y - QUE CIERRAN UN PROCEDIMIENTO

AUTORIDAD COMPETENTE AUNQUE HAY COINCIDENCIA CON UN ORGANO: LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS, SU FUNCION ES DIFERENTE EN AMBOS - DANDOSE ASI LA NOTA, PUES EN EL DE INCONFORMIDAD INTERVIENEN 3 AUTORIDADES RESOLVIENDO UNA DE ELLAS, LA MAXIMA SU PERIOD JERARQUICA ASI EL ORDEN QUEDA ESTABLECIDO COMENZANDO POR LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCIONES SANITARIAS QUE EMITE SU OPINION PERO NO RESUELVE EL ASUNTO; LUEGO LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS QUE EMITE UN DICTAMEN JURIDICO PERO NO

112) Cfr. Roque Barcia. Ibdimen. 1139 y sigs; Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Op. Cit. Pág. 464.

INCONFORMIDAD

REVISION

RESUELVE Y AL FINAL POR FACULTADES DELEGADAS RESUELVE EL C. SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA; EN EL DE REVISION, QUIENES RESUELVEN ES LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.

ACTOS IMPUGNABLES, CLARAMENTE SEPARADOS, EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ATACA A LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS; EN CASO DEL DE REVISION A LOS QUE NO CONSTITUYAN ACTOS COMO ESTOS NI QUE SEAN EMITIDOS POR EL C. SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, Y QUE ADEMAS TERMINEN CON UN PROCEDIMIENTO.

b.- Con el Recurso de Reconsideración.

La tabla de divergencias formulada en términos idénticos a la anterior, perfila el siguiente resultado:

INCONFORMIDAD

RECONSIDERACION

ETIMOLOGIA DEL CALIFICATIVO, NO OBSTANTE QUE EN EL FONDO AMBOS TAMBIEN SIGNIFICAN IGUAL EN LA FORMA DIFIEREN, PUES EL DE INCONFORMIDAD, COMO YA SE MENCIONA NO IMPLICA OPOSICION MANIFIESTA EN CUANTO AL DE RECONSIDERACION SIGNIFICA NUEVO Y ESPECIAL ESTUDIO. (113)

113) Cfr. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Ibdem. Pág. 464

INCONFORMIDAD

RECONSIDERACION

AUTORIDAD COMPETENTE, EN UNO RESUELVE POR FACULTADES DELEGADAS EL C. SUBSECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA; EN EL OTRO O DE RECONSIDERACION SOLO EL C. SECRETARIO DEL RANCHO, CON LA DIFERENCIA DE QUE EN EL PRIMERO HAY DOS ESTUDIOS PREVISO A LA RESOLUCION, LA OPINION Y EL DICTAMEN JURIDICO Y EN EL SEGUNDO UNICAMENTE LA PROPIA RESOLUCION.

--- CAPITULO IV ---

CAPITULO IV

En el presente capítulo, se plantean algunos anteproyectos que sugieren cambios en aquellos aspectos de la teoría, de la legislación y usos correspondientes al ámbito sanitario.

ANTEPROYECTO DE REFORMAS

Posiblemente el tema contenido en este apartado se antoja intrascendente, por representar sólo los puntos de vista subjetivos, desprendidos de las deficiencias observadas y conclusiones capitulares a las cuales se arribó en su oportunidad, ambas obtenidas durante el trayecto desarrollado en el estudio del procedimiento administrativo del recurso de Inconformidad. Sin embargo, dos razones impelen en la proposición: Una es evidente, pues en sí significa la resultante del análisis practicado al conjunto temático; la segunda con espíritu renovador, salvando el escoco en el que siempre caen la mayoría de los trabajos de tesis, que nada más señalan el defecto doctrinario o normativo y en algunos otros se agrega que se "debería" reformar, pero sin proponer nada, lo cual el hacerlo sí que presenta dificultad.

Así pues, dando por adentado los yerros de la empresa, va en suerte este capítulo propositivo que cierra el estudio general, formulado al recurso de Inconformidad, siguiendo el orden de reformas doctrinarias, luego a las normas reguladas y por último las cuestiones de uso.

A.- DOCTRINALES

Escasas y contradictorias son las monografías existentes en el panorama doctrinario, que se avocan al estudio del recurso administrativo pues en la gran mayoría sólo ocupa un capítulo dentro de las obras que regularmente se refieren al campo del derecho administrativo, es decir textos con amplitud temática.

De entre los Capítulos dispersos contenidos en Tratados de Derecho Administrativo, es que en el presente estudio se han entresacado todos aquellos tópicos afines al enriquecimiento del acervo recursivo, conjuntándose en la unidad los perfiles que le dibujan.

Resulta obvio que la pretensión de las proposiciones que se formulan, ni remotamente cuentan con el alcance de compararse siquiera, con las aportaciones producidas por los Maestros ⁽¹¹⁴⁾ de la Materia pero si parten y esclarecen los rudimientos que en su sencillas, pasaren desapercibidos, a grado tal que se pierde de vista el origen para luego caerse en confusiones.

1.- CRITERIO DIFERENCIADOR DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Un criterio de suma utilidad, para saber cuándo se trata de un recurso administrativo, es el basado en la consideración de la función del órgano revisor, que si es administrativa, el recurso necesariamente es administrativo y la materialidad del acto resolutor será también de la misma naturaleza.

A N T E P R O Y E C T O

Luego entonces un rudimiento primario en el manejo de los conceptos del recurso administrativo, deben de ser la función del órgano y la naturalidad del acto resolutor.

2.- MARCO ESTADUAL

Una referencia más imprescindible en el tema del recurso administrativo, siempre será la invocación del medio político-jurídico en el cual se desenvuelve: El Estado de Derecho.

A N T E P R O Y E C T O

Por consiguiente, es ineludible tocar el punto cada vez que se hable del recurso administrativo, porque es hablar de juridicidad.

114) Al respecto, son admirables los brillantes trabajos del Lic. Alfonso Nava Negrete, Dr. Andrés Serra Rojas; Dr. Gabino Frogas, Dr. Héctor Fix Zamudio; en el extranjero Joerges Vedel, Adolfo Marckl, Rafael Bielsa, Antonio Royo Villanova, Héctor Jorge Escola y otros más.

3.- PRINCIPIOS.

Sería una exageración el pedir que en cada obra se mencionasen a los principios rectoros del recurso administrativo y se pecaría de brevedad el pasarlos por alto, pues así tan simples como se van, explican cabalmente el signo que representan.

Los principios invocados en el tema respectivo, se encuentran dispersos en la masa doctrinaria, algunos ~~se citan~~ ~~uno~~, otros dos y así, pero no hay uniformidad y de ahí que se considere muy oportuno conjuntarlos en el esquema lógico, que se deba de tener en cuenta junto a las antedichas notas, pues sólo de esa manera se puede comprender su verdadera naturaleza.

ANTEPROYECTO

En consecuencia, es de tenerse presente a los principios de jurisdicción, legalidad, falibilidad, instancia e impulso de oficio, el hablarse del recurso administrativo.

4.- NATURALEZAS JURIDICAS

Por lo común en la doctrina ortodoxa se menciona sólo a la naturaleza impugnativa del recurso administrativo, mas nunca a la preservadora ni a la autodefensiva, tal vez porque se estiman como parts integrantes de la primera o como sinónimas. Sin embargo es el caso que el recurso no unicamente se asocia en el concepto impugnativo, tiene otros alcances que sí deban de señalarse en su mención, pues es indiscutible que ésta además de la impugnación, también preserva a su origen; El estado de Derecho y todas sus derivaciones; también es un medio de autodefensa porque está diseñado precisamente para la defensa de las prerrogativas de los administrados, como medida excepcional o la regla de que el Estado es el único capaz de impartir justicia dado la extrema situación de que dentro de él mismo, por un acto se suscita una injusticia.

ANTEPROYECTO

De tal suerte, debe de considerarse a las frases la naturaleza jurídica del recurso, distintas a la monolítica de la impugnación, es decir, a la preservación y a la autodefensiva.

5.- METODO CLASIFICADOR

En el transcurso del tiempo, se han observado muchos cambios, desde que surgió a la vida de los Estados de derecho modernos el recurso administrativo. Tan es así que en la actualidad la clasificación del recurso en relación al órgano revisor, deja enormes vacíos; en cambio con la clasificación que se recomienda, quedan cubiertos y mejor comprensibles, en tanto y cuanto que explora más de cerca al propio recurso.

ANTEPROYECTO

Luago entonces, en la clasificación del recurso es de considerarse el origen, la finalidad, el objeto y la causa.

6.- NUEVO CONCEPTO.

En ninguna otra parte, como en ésta, se hace tan patente el efecto del cambio producido por los factores invocados, pues los términos del concepto tradicional del recurso administrativo, que se han mantenido incólumes hasta hoy día, resultan incoherentes con las circunstancias de las que se refieren, así como las condiciones económicas y el desarrollo sorprendente del Estado.

ANTEPROYECTO

En esa virtud el nuevo concepto, es de considerarse en su proposición, puesto que comprende a esos factores del cambio.

B.- LEGISLATIVAS

Se arriba al tema más delicado del anteproyecto de reformas; ya que la proposición referente a las Legislativas, no sólo recaen a las normas sanitarias sino a una de las fundamentales; El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se tiene la plena conciencia de que semejante empresa, dista de acercarse siquiera a la inmediación de lo aceptable, no obstante el ánimo que impera es el no hacerse el mero señalamiento de que tal o cual norma requiere de reformas,

sino además formular la proposición, aunque arrastre tras de sí todos los defectos habidos y por haber.

1.- ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. GARANTIA ADMINISTRATIVA.

Es de explorado conocimiento que ninguno de los preceptos básicos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la garantía administrativa, aunque se pretende y de hecho así suceda, que se oplan supuestos normativos de forma, como la debida fundamentación y motivación del acto de autoridad; mandamiento escrito y nombramiento de dos testigos en visitas de inspección, disposiciones contenidas en el diverso numeral 15 o adecuándose a lo administrativo las prescripciones del citado artículo 14.

De buscarse, con seguridad que se hallarán muchas de las razones por las cuales en el Congreso Constituyente, celebrado en la Ciudad de Querétaro en 1917, se omitió la regulación del aspecto relatado, siendo mejor avocarse a la solución, es de señalarse a guisa de antecedente que ya anteriormente se ha puntualizado - la faja ⁽¹¹⁵⁾ y si no se remedia, es responsable el motivo de creer que todos los actos de la administración quedarían a merced del control jurisdiccional. Suponiendo que ello sea cierto, entonces sucede que la Administración, campo exclusivo del C. Presidente de la República en un sistema Presidencialista, con más actividades y factor real de poder, rehúse a perder su predominio y privilegio de acción, para que le frene al poder jurisdiccional. En otro supuesto, que la primer hipótesis sea errónea, pues aunque de manera relativa el poder judicial sí controla la actividad administrativa de eudiccia y legalidad.

La evolución normativa es incontenible si acaso la garantía administrativa ha estado latente, sin duda que en el futuro será norma positiva.

No el artículo 16 de la Constitución Federal, sino el 14 es el que ha sido señalado como el precepto que debe contener la garantía administrativa, en virtud de ser el numeral que establece la garantía penal y - - - - -

115) Cfr. Antonio Carrillo Flores. Op. Cit. Págs. 79 a 86.

Civil, abarcando cuando menos en los siguientes aspectos: Base para el procedimiento administrativo; Reglas para la interpretación de la Ley de la Administración (116).

El Artículo 14 de la Constitución Federal establece:

"ARTICULO 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 quedan prohibido imponer, - por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho? (117)

ANTEPROYECTO

Ubicando a la garantía genérica a la base del procedimiento administrativo, en el actual segundo párrafo del Artículo en cita, se propone lo siguientes:

ARTICULO 14. - - - 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 o proceso administrativo - en los cuales se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad.

En cuanto a los dos restantes aspectos, se requiere necesariamente de un tercer párrafo cuyo tenor sería más o menos así:

116) Cfr. Antonio Carrillo Flores Loc. Cit. Págs. 79 a 87

117) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las resoluciones administrativas, se aplicarán las disposiciones de la materia y en su defecto se atenderá al interés público y bien social.

2.- CODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Muy a pesar de que el actual Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, representa un ordenamiento refinado, producto evolucionado de varios Códigos anteriores, es ya objeto de una iniciativa de abrogación. No obstante en el presente nomenclador se plantean los anteproyectos de reformas para algunos de los Artículos contenidos en el Capítulo V del Título Decimoquinto.

a.- ARTICULO 473

Con la práctica y uso reiterado se llega a entender el texto del Artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, pero de otra manera el mismo resulta harto escabroso.

"ARTICULO 473.- Contra resoluciones y actos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que para su impugnación no tengan señalado trámite especial en este Código procederán los recursos de inconformidad y de revisión; el primero, si se trata de resoluciones que impongan sanciones administrativas por la comisión de una o varias faltas o con motivo de la aplicación de medidas de seguridad; el segundo, en los demás casos. Cuando este último se haga valer contra resoluciones dictadas en única instancia por el titular de la propia Secretaría, se denominará de reconsideración."(118)

ANTEPROYECTO.

Con el fin de hacerlo más claro, se propone que el Artículo 473 en cita, preceptúe cada recurso seguido de los actos recurribles, que se cambien algunas palabras por otras más técnicas, para su identificación se incortan subrayadas en el tenor siguiente:

ARTICULO 473.- si se trata de resoluciones definitivas comisión de una o varias infracciones o contra la aplicación - de medidas de seguridad; el segundo en los demás casos que no constituyan ninguno de los inmediatos anteriores; el tercero, para resoluciones pronun- ciadas en única instancia por el propio Secretario.

Así pues el texto completo quedaría así:

ARTICULO 473.- Contra resoluciones y actos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que para su impugnación no tengan señalado trámite especial en este Código, procederán los recursos de inconformidad, de revisión y de reconsideración; - el primero, si se trata de resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas por la comisión de una o varias infracciones o contra la aplicación de medidas de seguridad; el segundo, en los demás casos que no constituyan ninguno de los inmediatos anteriores; el tercero para resoluciones pronunciadas en única instancia por el propio Secretario.

b.- ARTICULOS 474 y 475

Leyéndose los Artículos 474 y 475 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que casi contienen el mismo texto, a diferencia de que uno se refiere a la notificación de la resolución sancionadora y el otro a la ejecución de la medida de seguridad, resultando obvio que ambos pueden ser contenidos en uno solo.

El texto de cada uno establece:

"ARTICULO 474.- Al notificar por escrito la imposición de una sanción, se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días. Sin este requisito no correrá el término para la interposición del recurso de inconformidad a que se refiere el Artículo anterior.

ARTICULO 474.- Ejecutada una medida de seguridad se hará saber al interesado o a su representante legal, el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días.- Sin este requisito no correrá el término para la interposición del recurso de inconformidad."(119)

ANTEPROYECTO.

El artículo 475 denomina al infractor como el "interesado", siendo más amplio que el Artículo 474, ya que autoriza la notificación de la ejecución de la medida de seguridad al representante legal, lo cual es inequi

tativo, así como también que en ambos ya se dá por hecho la responsabilidad del que en sí se presume infractor, mientras no medie la confirmación de la resolución correspondiente o la preclusión de su derecho para recurrir; otro vocablo más es el del segundo inicial "notificar" siendo mejor de manera impersonal, por ello conviene el cambio de esas dos voces:

ARTICULO 474.- Al notificarse, -..... se hará saber al presunto

...

La simbiosis del texto de ambos artículos quedaría de la siguiente manera:

Al notificarse por escrito la imposición de una sanción o ejecutada una medida de seguridad, se hará saber al presunto infractor o al representante legal, del derecho que tienen para recurrirlas dentro del plazo de quince días. Sin éste requisito no correrá el término para la interposición del recurso de inconformidad.

c.- ARTICULO 476.

En términos generales el artículo 476 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, está bien delineado respecto de los supuestos que precepta, sólo siendo necesario el cambio de una palabra:

"ARTICULO 476.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito, directamente ante la dependencia que hubiere impuesto la sanción o dictado la medida de seguridad o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último en que se tendrá como fecha de presentación, la del día en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la oficina de correos". (120)

ANTEPROYECTO.

Es mejor que en lugar de vocablo "ante" se use "en" y a la de "sanción" se le agregue "administrativa":

ARTICULO 476.- . . . directamente en la dependencia que . . .

El Texto completo quedaría así:

ARTICULO 476.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito, directamente en la dependencia que hubiere impuesto la sanción administrativa o la medida de seguridad o por co-rreo certificado.

d.- ARTICULO 477.

En el artículo 477 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se ve que requiere el cambio de algunos vocablos. No se profundiza más acerca de la segregación de la dítima hipótesis, referente al ofrecimiento de pruebas, así como del subsiguiente artículo 478, pues aunque en la práctica se observe que su aplicación es nugatoria, lo que en sí cuenta es el precedente de ese derecho en favor del recurrente, sin embargo también se propondrán algunas reformas:

ARTICULO 477.- En el escrito se precisará el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad, los agravios que, directa o indirectamente, le cause la resolución o acto impugnado y la mención de la autoridad que haya dictado la resolución, ordenado o ejecutado el acto. A este escrito deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, si ésta no se tiene ya reconocida

de por las autoridades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia así como las pruebas que se estimen pertinentes y el ofrecimiento de aquéllas que deberán desahogarse posteriormente.⁽¹²¹⁾

ANTEPROYECTO.

En el fondo es necesario el admitirse que cualesquier cambio en el numeral 477 resulta un tanto inútil, toda vez que existe jurisprudencia en el sentido de dispensarse y suplirse las fallas que pueden suscitarse en el escrito mediante el cual se interponga el recurso. Pero siguiéndose la finalidad marcada en este Capítulo, es que se formulan las proposiciones, que en sí consisten en la modificación de algunos vocablos:

ARTICULO 477.- . . . y la mención de la autoridad que haya dictado, ordenado o ejecutado la resolución.

El texto completo quedaría así:

ARTICULO 477.- En el escrito se precisará el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad, los agravios que, directa o indirectamente, le cause la resolución o acto impugnado y la mención de la autoridad que haya dictado, ordenado o ejecutado la resolución. A ésta . . .

s.- **ARTICULO 478.**

Tanto el texto completo del artículo 478, así como el de la parte final del 477, ambos del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que en la práctica casi nunca se aplican, en consecuencia la sugerencia lógica sería que se omitieran, pero no se haría semejante proposición a manera de reforma, porque indiscutiblemente constituyen derechos en beneficio de los recurrentes.

(121) Ibidem.

f.- ARTICULO 480.

Esta numeral, de una manera tácita, dispone la facultad del -
C. Subsecretario de Salubridad para resolver el recurso de inconformidad interpues-
to y en forma expresa los sentidos en los que debe pronunciarse.

ANTEPROYECTO.

A efecto de una mayor claridad, sirviendo de diferenciador en-
tre la resolución definitiva y la resolución que soluciona el recurso interpuesto,
se condecanta que el texto del articulo 480, sea en los términos siguientes:

ARTICULO 480.- Una vez emitido el dictamen, el titular de la -
Secretaría de Salubridad y Asistencia dictará la resolución -
final mediante la cual confirmar , modificar  o revocará la -
sancion o medida de seguridad, según proceda.

g.- SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En el articulado del Capitulo V, hay ausencia evidente del -
precepto que regule el silencio administrativo de los órganos revisores, en cuyo -
defecto se propone el siguiente:

ANTEPROYECTO.

El lugar de ubicación del articulo que se propone, será en -
tre el 480 y 481, pues ahí continuará con la secuencia lógica del 480.

El sentido del silencio administrativo, por ser el más conve-
niente y de más común aceptación será la negativa ficta.

La finalidad de que haya esta regla, es en atención al artícu-
lo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena la -
tradicaci n "expedita" en la Administración de justicia, en cuyo marco se puede -
encausar a la resolución de los recursos administrativos; así como también a la -

necesidad de que medie una presunta resolución negativa, a efecto de que se pueda accionar en el tribunal de alzada correspondiente, el Tribunal Fiscal de la Federación para el caso de multa y en el de Distrito en Materia Administrativa para las demás resoluciones con diferentes sanciones o medidas de seguridad.

El lapso dentro del cual operaría el silencio administrativo en la especie de la negativa ficta, a semejanza del que establece el Código Fiscal de la Federación, sería de 90 días hábiles, pero ante la circunstancia de que son dos estudios previos a la resolución, se estima conveniente que se duplique esa cantidad quedando en 180 días hábiles.

Dilucidándose el aspecto de la operancia del término que sea independiente para cada caso de estudio o bien común para los tres, es de decirse que la inclinación es hacia la particularidad, pues si bien es cierto que no hay obligación de que la resolución final siga el sentido del Dictamen Jurídico, ni de éste el de la Opinión, también lo es que no debe de faltar ni unoquelo, sino obrar en el expediente de acuerdo con el artículo 479 del multicitado Código Sanitario.

Pues bien, el texto sería el siguiente:

Pasados más de 180 días entre cada estudio, sin que se hubiere dictado la Opinión, Dictamen Jurídico o Resolución final, se presumirán pronunciadas como en negativa ficta.

C.- DE USO.

Tanto se ha guardado el contacto con los tópicos del tema relativo al recurso de inconformidad, que también hubo de tratarse con los instrumentos, mediante los cuales se manifiestan los actos procedimentales establecidos, derivándose de ahí la incontenible consecuencia de formularse algunos ante-proyectos de reformas, circunscritas a formas meramente prácticas.

1.- FORMULARIO INSTRUMENTAL.

El objeto de los anteproyectos que aquí se plantean, está dirigido a los instrumentos que sirven para la interposición del recurso, los cuales aun que no tienen el carácter de oficial, si resulta conveniente que sean redactados con orden; los otros instrumentos son los usuales en la Opinión, Dictámen Jurídico y Resolución final.

a.- ESCRITO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Sin que se pierda de vista el margen de dispensa que favorece al recurrente, respecto de las deficiencias que pudiesen suscitarse en el escrito de interposición y siguiéndose el orden preceptuado por el artículo 477 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos la secuencia más aconsejable en su formulación es la siguiente:

Nombre y domicilio del recurrente

Documentos justificativos de la personalidad, en caso de Apoderados o Representantes Legales;

Mención de la Autoridad competente que dictó o ejecutó el acto o resolución impugnado;

Ofrecimiento de pruebas.

De los datos que establece el citado artículo 477, escapan los referentes a los del propio acto o resolución, a los antecedentes, es decir, los datos de identificación así como la historia sucinta de los actos que lo antecedan y que son a partir del mandamiento escrito de visita, visita de inspección y citatorio. En consecuencia, cabe se haga esa reforma, cuya práctica es usual, acomodándose después de mencionarse a las autoridades responsables de la resolución impugnada y los petitorios al final.

Nombre y domicilio del promovente;

Documentos justificativos de la personalidad, en caso de Apoderados o Representantes Legales;

Mención de la autoridad competente que dictó o ejecutó el acto o resolución impugnada;

Mención específica del acto o resolución impugnada;

Mención sucinta de los antecedentes del acto o resolución impugnada; y

- Mención de los agravios directos o indirectos provocados por el acto o resolución impugnada;
- Ofrecimiento de pruebas; y
- Petitorios**

Otro punto más, que escape del artículo 477 pero usual, es el de los petitorios, cuya inclusión no necesariamente debe esentarse.

A efecto de ejemplificarse gráficamente se presenta el siguiente modelo completo, proponiéndose a la vez las reformas.

A N T E P R O Y E C T O

Modelo del escrito de inconformidad.

Con fundamento en los artículos 473, 477 y demás relativos aplicables del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se interpone el RECURSO DE INCONFORMIDAD, señalándose al efecto lo siguiente:

I.- NOMBRE Y DOMICILIO DEL PROMOVENTE (LEASE REQUERENTE)

Benedictino de la Maza y Góngora, recurriendo por derecho propio, señalando como domicilio para oír notificaciones el ubicado en la Avenida Tlalpanalco No. 333, Colonia La Reforma, 60975 México, Distrito Federal.

II.- DOCUMENTOS JUSTIFICATIVOS DE LA PERSONALIDAD.

No los hay

III.- AUTORIDAD COMPETENTE EMISORA DE LA RESOLUCION RECURRIDA.

C. Director General de Inspección y Licencias Sanitarias.

IV.- RESOLUCION IMPUGNADA.

La resolución dictada por la autoridad antes citada el 14 de febrero del año en curso, número de control 1591038, mediante la cual se impuso una multa en la cantidad de: - - - - -
 \$ 35,000.00 (TREINTA Y CINCO MIL PESOS 00/100 M.N.).

V.- ANTECEDENTES.

Bajo protesta de decir verdad, el suscrito manifiesta que:

a) Sólo tuve conocimiento del levantamiento del acta de visita de inspección sanitaria No. 10408, de fecha 5 de enero de 1983;

b) Después del acto mencionado anteriormente, tuve conocimiento de la resolución impositiva dictada, por el oficio de Ejecución, a la Dirección General de Ejecución de fecha 5 de febrero del año en curso, notificado y pagado bajo protesta el 15 de ese mismo mes y año.

VI.- AGRAVIOS

a) Resultan violados en mi perjuicio los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 468, 469 y 470 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, pues la resolución que recurro carece de motivación y fundamentación por haberse omitido la expresión de los razonamientos que llevaron a la conclusión de que las supuestas anomalías encontradas, son violatorias de los artículos que en la misma se señalan, además el artículo 388 es de imposible violación de mi parte, ya que el suscrito nunca ha pretendido ni pretende usurpar las funciones sanitarias, ni establecer disposiciones que contravengan a dicho numeral, lo que radunda en una clarísima falta de motivación y fundamentación de la resolución impugnada, la cual es más evidente porque nunca se me citó para que fuese oída mi defensa, ni se me notificó la resolución recurrida, cuya supuesta e inaceptada cédula de notificación según consta está manuscrita por una misma mano y letra, que no es la del suscrito, y que la entendí un tal, según se puede ver, - Jorge Dorantes, siendo que en mi negociación no tengo ni he tenido empleados.

b) Son violados en mi perjuicio los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 414 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que dicha acta número 10408 levantada el 5 de enero de 1983, carece de los dos testigos que deben ser nombrados, ya que sólo consta uno.

VII.- PRUEBAS.

Ofrezco de mi parte las siguientes:

a) Documentales públicas, consistentes en todas y cada una de

las constancias que integran el expediente formado a la sanción impuesta, la cual relaciono con los puntos de agravio expresados:

- b) Fotocopia del oficio de fecha 5 de junio de 1981, que relaciono con los puntos de agravios expresados;
- c) Fotocopia de la solicitud número 58946, que relaciono con los puntos de agravio expresados;
- d) Presuncional Legal y Humana, relacionada con los puntos de —
agravio.

VIII.- PETITORIOS.

- a) Teneme por presentado en los términos expresados en este escrito.
- b) Admitir y tramitar el recurso de inconformidad que interponga en contra de la resolución definitiva impositora, por ser oportuno y propuesto en la forma legal.
- c) Admitir y desahogar las pruebas ofrecidas.
- d) Tener por garantizado en interés fiscal, con el pago que se hizo bajo protesta.
- e) Revocar la resolución definitiva recurrida.

México, Distrito Federal a 16 de febrero de 1983

Protesto lo necesario

BENEDICTO DE LA MAZA Y GONGORA

b.- OPINION

Se distingue con facilidad que el instrumento mediante el cual se formula la Opinión, está confeccionado a semejanza de la estructura usada para las sentencias en materia judicial sólo diferenciando en cuanto al cambio de los nombres que van separando a las distintas secciones, a guisa de ejemplo causa al anexo marcado con el número I, de ahí se puede desprender que el primer estudio lógico-jurídico se divide en cuatro partes: prefacio, antecedentes, consideraciones y opinión. A través del tiempo, la costumbre ha consolidado ese estilo de indiscutible buena presentación, - - siendo muy remoto que llegue a cambiarse por otra más reducida.

Así las cosas, sólo se ven dos puntos que ameritan cambio, en el número IV y en el sentido estimatorio de la Opinión en el cual se aplica mal un término.

ANTEPROYECTO

El punto marcado con el número IV que hace referencia al acuerdo, necesita cambiarse para que en su lugar se asiente un texto similar, pero formulado en el mismo acto por el propio revisor, el cual podría ser así:

IV.- Desprendiéndose que el escrito presentado, fue depuesto dentro del término legal, y que reúne los requisitos de fondo y forma es de admitirse para la Opinión, asimismo las pruebas ofrecidas consistentes en - - -, desahogadas por su propia naturaleza.

En cuanto al sentido desestimatorio la Opinión, en su primer punto, siempre se declara que el recurso interpuesto es improcedente contrastado con las de sentido estimatorio que lo declaran procedente. En ambos casos dichos vocablos son usados para dar a entender que uno es desestimatorio y el otro estimatorio. Indudablemente se ve que ha faltado un poco de pulimento en la aplicación de las voces señaladas, pues atendiendo al significado que se les atribuye en la doctrina, y no habiendo impedimento para su aplicación en la práctica, sería mejor que se cambiasen por los vocablos adecuados. Así tocante al caso de improcedencia la verdadera significación - - consiste que se refiere al recurso que no está preceptuado en la Ley. Si en la Opinión desestimatoria se declara improcedente al recurso de inconformidad es tanto como -



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

I
125'

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE INSPEC. Y LICENCIAS SANITARIAS.
DIRECCION	DIRECCION DE CALIF. DE INSPEC. SANIT.
SECCION	SECCION DE INCONFORMIDADES.
AREA	OPNA. DE OPINIONES JURIDICAS
NUMERO DEL OFICIO	EXPOSICION 20844/171.4/197336
EXPOSICION	C- 81108446

ASUNTO: SE EMITE OPINION
MULTA No. 2036/82

México, D.F., a 9 JUL 1983

Vistos los presentes constancias para emitir opinión de Ley, respecto del recurso de inconformidad interpuesto por el C. José Lozanos Martínez, en su carácter de Apoderado de Banco de Sangre y Servicio de Transfusión "Dr. Tibor Kornhauser", S.A., en contra de la resolución que le impuso la multa No. 2036/82 en la cantidad de: \$ 15,000.00 (QUINCE MIL PESOS 00/100 M.N.), atendiendo a lo dispuesto por el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 21 de mayo de 1981, la Dirección General de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos emitió el dictamen técnico No. 001, correspondiente al acta de inspección No. 198730 levantada el 14 de mayo de 1981, por el cual solicita sanción para Banco de Sangre y Servicio de Transfusión "Dr. Tibor Kornhauser", S.A., propietaria del giro: Banco de Sangre y Servicio de Transfusiones, ubicado en Cíncel No. 20, Colonia Sevilla, México 8, D.F., en virtud de haberse concluido que:

- 1.- Deben preparar el V.D.M.L. diariamente, pues su labilidad es de 24 horas.
- 2.- Tener suficiente dotación de sales ferrosas para su administración a los donadores, también deben proporcionar alimentos a los mismos, después de cada sangría.
- 3.- Deben practicar la detección del antígeno superficial de la hepatitis B por alguna de las pruebas autorizadas por la S.S.A. (antígeno Australia)
- 4.- Deben abstenerse sin excusa ni pretexto de sangrar donadores con cifras de Hemoglobina mínimas de 12 gr; para "No poner en peligro la salud o la vida de los donadores".
- 5.- El responsable debe de asistir al establecimiento dentro del horario que tiene señalado ante esa Dirección, en caso de ausencias prolongadas comunicarlo por escrito a esa Dirección indicando quién lo suplirá.
- 6.- Mantener en buen estado de higiene las mesas de sangrado de los donadores.



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE
	SERVIC. Y LAB. PUBLIC. OCUPACIONALES
	INSTR. DE CALIF. DE INSPEC. SANIT.
SECCION	INCONFORMIDADES
AREA	OPCIONES JURIDICAS
NUMERO DEL OFICIO	
EXPEDIENTE	281/171.4/197356
	C- 8102436

ASUNTO: SEÑALTA GENERAL
MULTA No. 2036/82

II.- Turnados que fueron el eta y dictamen técnico de referencia, para la calificación de las deficiencias reportadas, a fin de oír la defensa de la presunta infractora y recibirlas las pruebas que pudiese aportar, se envió un citatorio, habiendo comparecido el 26 de agosto de 1981 en su representación, el Señor José Tezanos Martínez, se le hizo saber de las citadas deficiencias e infracción de los artículos 202, 204 y 205 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 7, 8 y 18 del Reglamento de Bancos de Sangre, Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre; en su defensa alegó que no se habían infringido esos artículos, reservándose el derecho de ofrecer pruebas para el momento del recurso de inconformidad; en tales circunstancias con fundamento en los artículos Tercero Transitorio, 439, 440-I-441, 442 y 443 del Código invocado, se le impuso a su representada una multa por la cantidad de: \$ 15,000.00 (QUINCE MIL PESOS 00/100 N.N.), resolución notificada en el acto.

III.- Por escrito presentado el 4 de septiembre de 1981, el Sr. José Tezanos Martínez, en su carácter de Apoderado de Banco de Sangre y Servicios de Transfusión "Dr. Tibor Kornhauser", S.A., interpuso dentro del término legal, recurso de inconformidad contra la resolución impositiva, educiendo.

No se han infringido los artículos señalados en la resolución, pues en el Acta No. 198730 no se asentó que en la negociación de su poderdante se carezca de los elementos preceptuados por el artículo 59 del Reglamento de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión, lo que significa que si cuenta con ellos y la su puesta falta de higiene es sólo una apreciación subjetiva del inspector.

Respecto del Laboratorio, se cumple con lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre, pues si cuenta con el equipo para las pruebas de determinación de grupos sanguíneos A, B, O; de compatibilidad; de determinación de aglutinógenos del Sistema III; de investigación de anticuerpos neutrales; con sueros hemoclasesificadores vigentes; de determinación del número de glóbulos rojos, hemoglobina y hematocrito que se efectúan según los métodos normales, en cambio en el acta se anotó que se hacen con cinometa; de hemoparásitos; de diagnóstico de sífilis y de la reacción de Wadliessen.

4. CONTINUAR EN ESTE OFICIO. CITAR EN EL ACTA CUALQUIER OTRA LEY QUE SE APLICARÁ EN EL CASO.



SECRETARÍA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

• 3 •

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y REGISTRO DE MEDICINAS.
DIRECCION	DIRECCION GENERAL DE ASISTENCIA SANITARIA.
SECCION	DE FOLIO DE INCAPACIDADES.
MESA DE TRABAJO	DE ASISTENCIA JURIDICA.
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE	20847/1714/197356

ASUNTO: SE. ERITA OPINION
MULTA No. 2036/82

En cuanto al análisis de las muestras de sangre coagulada de 3 donadores, que no se sangraron, naturalmente acusan cifras bajas de hemoglobina, pero no con muestras directas; ello en sí no se traduce en infracciones puesto que no se les hizo la suerografía.

La etiqueta del R.P.H. del 23 de marzo de 1981, no afecta su vigencia, pues conforme al instructivo de fabricación, cuenta con 12 meses a partir de la fecha de elaboración.

El V.O.M.L. que según se anotó fue preparado el 6 de mayo de 1981, era un residuo que se encontró en un matraz de Erlenmeyer rozagado cuando se limpio, pues debido a su continuo uso se prepara en abundantes cantidades.

El citado Reglamento de Bancos de Sangre, no establece la determinación del Antígeno Australia y sin embargo, dicha prueba si se realiza, en prevención de la hepatitis, aunque esto no se haya anotado en el acta.

El día que se practicó la visita de inspección, no se iba a sangrar a ningún donador, por la suspensión del servicio eléctrico causado por obras del metro, explicándose así la ausencia de alimentos y sales ferrosas.

No hay infracción del artículo 18 del Reglamento de Bancos de Sangre, Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre, pues al momento de practicarse la inspección, si bien no se encontraba el médico responsable, fue debido a que el mismo estaba hospitalizado e incapacitado por 30 días, sustituyéndolo en su ausencia el Dr. Tirso Oropeza. En cuanto al horario, quedó fijo desde el 19 de febrero de 1979 de 7.30 A.M. a 9.30 A.M. y así se notificó oportunamente.

Se viola en perjuicio de mi representada, el artículo 37 del Reglamento de Bancos de Sangre, Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre, ya que no se han notificado las posibles irregularidades, para haber estado en posibilidad de corregirlas.

IV.- Mediante acuerdo dictado el 5 de abril de 1982, se admitió a trámite el recurso de inconformidad interpuesto, así mismo las pruebas ofrecidas consistentes en las fotocopias de las actas números 198730, 178153, 172017, 161351, 172831, de la resolu-



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

• 4 •

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE INSPEC. Y LICENCIAS SANITARIAS.
DIREC. DE CALIF. DE INSPEC. SANIT.	
REGION DE TR. DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS	
MESAS DE OFICINAS JURIDICAS	
NUMERO DEL OFICIO	
EXPEDIENTE	80344/1714/197356

ASUNTO: SOLICITUD DE OPINION
MULTA No. 2036/82

ción impugnada, de la licencia Médica número 183641, del citatorio número 10182, de los escritos de 19 de febrero de 1979 y 24 de agosto de 1980, del instructivo "Macro-Vue RPR Card Test; la-presuncional legal y humana, declaradas todas desahogadas por su propia naturaleza.

V.- Toda vez que la recurrente omitió garantizar el monto del Interés Fiscal, el 19 de mayo de 1982 se envió el provido No. 20842/2036 a la Dirección General de Administración Fiscal-Regional, Unidad de Sistematización de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que iniciara el procedimiento administrativo de ejecución de la multa impuesta.

CONSIDERACIONES

En el primer argumento el Apoderado de la inconforme niega la infracción de los artículos señalados en la resolución con batida, ya que en el acta No. 198730 no se asentó que en la negociación propiedad de ésta, se carezca de los elementos preceptuados por el artículo 59 del Reglamento de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión, lo que significa que si cuenta con ellos, ya supuesta falta de higiene es sólo una apreciación subjetiva del Inspector, lo cual se apoya en las fotocopias de las actas Nos. 178133, 172831, 172017 y 161351. Debe decirse, con fundamento en los artículos 79 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, que las probanzas ofrecidas no desvirtúan las anomalías acusadas, toda vez que no guardan relación con la inspección practicada el 14 de mayo de 1981. A la inversa, en el acta levantada con motivo de ésta última, se asienta que en dicho Banco no se cuentan con los elementos necesarios para las actividades propias del mismo y si falta higiene en los enseres ahí utilizados.

En el segundo argumento se alega que respecto del laboratorio, se cumple con lo dispuesto por el artículo 82 del Reglamento de Bancos de Sangre, Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre, ya que si cuenta con el equipo para las pruebas de determinación de grupos sanguíneos A, B, O; de compatibilidad; determinación de aglutinógenos del sistema Rh; de investigación de anticuerpos neutrales; con sueros hemoclasificadores vigentes; de

A CONTINUAR EN LA PAGINA SIGUIENTE EN EL CUADRO DE



SECRETARIA
DE
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE
INSPEC. Y LICENCIAS SANITARIAS	
DIRECCION DE CALIF. DE INSPEC. SANIT.	
SECCION	DEPTO. DE INVESTIGACIONES,
MESA	OPINA. DE OPINIONES JURIDICAS
NUMERO DEL OFICIO	
EXPEDIENTE	20844/171.4/197356
	C- 21108448

ASUNTO: SE EMITE OPINION
MULTA No. 2036/82

determinación del número de glóbulos rojos, hemoglobina y hematocrito que se efectúan según los métodos normales, que en cambio en el acta se anotó que se hacen con cianometra; de hemoparásitos; de diagnóstico de sífilis y de la reacción de Wadsworth. Al respecto, debe decirse que la primera parte del argumento no se apoya en ningún medio de prueba, pues de los ofrecidos no se pueden relacionar porque son completamente ajenos, quedando así en mero dicho sin ningún valor; en cuanto a la parte restante, debe decirse que es falso excepto el análisis con cianometra.

En su tercer argumento al Apoderado de la inconforme alega que en cuanto al análisis de las muestras de sangre coagulada de tres donadores que no se sangraron, naturalmente acusan cifras bajas de hemoglobina, pero no con muestras directas, que ello en sí no se traduce en infracciones puesto que no se les hizo la sangría. Debe decirse que ninguna de las pruebas ofrecidas se pueden relacionar a éste argumento, por ser completamente ajenos, apareciendo así el mismo sin ningún apoyo probatorio quedando reducido a mero dicho; ahora bien, en el acta número 198730 también se asentó que se practicaron pruebas directas y resultaron bajas, al igual que las indirectas.

En el cuarto argumento se alega que el R.P.R. del 28 de marzo de 1981, no afecta su vigencia, ya que conforme al instructivo de fabricación, cuenta con 12 meses a partir de la fecha de elaboración. Debe decirse que este argumento está equivocado, pues en antecedentes no consta ninguna imputación por el R.P.R., sino por el V.D.R.L.

En el quinto argumento se esgrime que el V.D.R.L., según se anotó que fué preparado el 6 de mayo de 1981, en verdad era un residuo que se encontró en un matraz de Erlenmeyer, rezagado ahí cuando se limpió, pues debido a su continuo uso se preparan abundantes cantidades. Debe decirse que de las pruebas ofrecidas ninguna se relaciona con estas aseveraciones, en cuya razón no se les puede confrontar, quedando en consecuencia sin ningún apoyo probatorio y en mero dicho. Debe aclararse que en el acta de antecedentes, consta bien claro que se encontró "un frasco Erlenmeyer con V.D.R.L. preparado el 6 de mayo de 1981", con residuos y si la durabilidad es de 24 horas, al momento de la inspección el 14 de ese mes y año, ya estaba más que vencida.

En el sexto argumento el Apoderado de la recurrente alega que el citado Reglamento de Bancos de Sangre no establece la de

AL CONTAR EN EL OFICIO, CITAREMOS LAS
ACTAS CONTENIDAS EN EL CUENCO DEL
ANEXO SOBRE ESTE ASUNTO.



SECRETARÍA
DE
SALUDIDAD Y ASISTENCIA

C.G.-B

DEPENDENCIA	SECRETARÍA DE SALUD Y ASISTENCIA
SECCIÓN	SECRETARÍA DE SALUD Y ASISTENCIA
MESA	
NÚMERO DEL OFICIO	SECRETARÍA DE SALUD Y ASISTENCIA/171.1/197356
EXPEDIENTE	C- 1110246

ASUNTO: SERVICIOS DE TRANSFUSIÓN DE SANGRE
MULTA No. 2036/82

terminación del antígeno Australia y sin embargo dicha prueba sí se realiza por su poderdante, en prevención de la hepatitis, aun que ello no se haya anotado en el acta. Debe decirse en primer término, que la ley y para el caso el Reglamento de Bancos de Sangre, Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre son de naturaleza genérica y abstracta, para poder adecuarse los hechos a las disposiciones normativas, y no son concretos y especiales. Así como de los preceptos de dicho Reglamento se puede desprender la obligación de que se practiquen los pruebas del antígeno Australia; en segundo término, las pruebas ofrecidas no se pueden relacionar con el argumento, por ser ajenas al caso, quedando éste en mere dicho sin ningún valor.

En el séptimo argumento se hace valer que al momento de practicarse la inspección, no se iba a sangrar, a ningún donador por la suspensión del servicio eléctrico causado por obras del metro, explicándose así la ausencia de alfileres y sales ferrosas, lo cual se apoya en las fotocopias del acta No. 196730. Debe decirse, con fundamento en los artículos 79 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente, que dichas probanzas no desvirtúan la anomalía imputada, sino que la corroboran, pues tanto en ellas como en la de antecedentes, consta que se encontraron a 7 donadores del sexo masculino y peso a la negativa de que se sangrarían por las causas ya anotadas, es absurdo pensar que sería así y que estuviesen presentes tal cantidad de donadores; debe aclararse que no hay ninguna prueba en que se apoye la veracidad de los motivos de suspensión de labores al momento de practicarse la inspección, quedando por tanto en mere dicho sin valor probatorio.

En el octavo argumento el Poderdante promovente, niega la infracción del artículo 19 del citado Reglamento de Bancos de Sangre, ya que al momento de la visita, si bien no se encontraba el médico responsable, se debió a que él estaba hospitalizado con incapacidad por 30 días, substituyéndolo el doctor Tirso Trepeza; en cuanto al horario, ya había sido fijado desde el día 19 de febrero de 1979, quedando de 7.30 A.M. a 9.30 A.M., notificándose oportunamente, lo cual se apoya en las fotocopias del escrito No. 20733 y de la licencia médica No. 183641. Debe decirse, con fundamento en los artículos 79 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente, que dichas probanzas no desvirtúan las anomalías imputadas, pues en antecedentes consta que el responsable se ausenta regularmente dentro de

AL CONTRAS DE OCHO, CRIME LOS
SALUD COMERCIALES EN EL CUADRO DE
ANEXO NUMERO 82/82.

... 7



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

• 7 •

DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y LICENCIAS SANITARIAS	
DIR. C. DE CALIF. DE INSPECC. SANIT. DEPTO. DE INCONFORMIDADES	
SECCION	OPNA. DE OPINIONES JURIDICAS
NUMERO DEL OFICIO	2084/471-4/197356
EXPEDIENTE	2-81108418

ASUNTO: SE EMITE OPINION
MULTA No. 2036/82

su honorario; y en cuanto a la hospitalización e incapacidad de éste, debe decirse que con anterioridad a la inspección, pues según se lee en licencia médica No. 183641, fue internado desde el 6 de mayo de 1981, al momento de la visita, 14 de ese mes y año, la poderdante inconforme, ya sabía de las condiciones de salud del citado responsable como era natural, pues se necesitaba sustituirle, lo cual debió ser notificado a esta Secretaría.

Finalmente, el Apoderado de la inconforme reclama la violación del artículo 37 del citado Reglamento de Bancos de Sangre ya que no se le notificaron las posibles irregularidades, y asimismo poder corregirlas, lo que se apoya en la fotocopia del escrito presentado el 25 de agosto de 1981. Debe decirse, con fundamento en los artículos 79 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente, que esta probanza no desvirtúa la anomalía imputada, puesto que no se refiere al presente asunto, sino al que tocó al responsable Adalberto Villalpando Tronera; en cuanto a la supuesta violación del artículo 37 del mencionado Reglamento, debe decirse que es falsa, pues si bien es cierto que ese numeral ordena la concesión de un plazo para la corrección de las anomalías encontradas, es en el caso de que éstas sean susceptibles de enmienda, pero sucede que las anomalías antecedentes no son de tal naturaleza.

En virtud de lo anterior, estando demostrado que Banco de Sangre y Servicios de Transfusión "Dr. Tibor Kornhauser", S.A., ha infringido los artículos 202, 204, y 205 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 7, 8 y 18 del Reglamento de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión y Derivados de la Sangre, debido a las deficiencias acusadas por el dictamen técnico No. 001 del 21 de mayo de 1981, correspondiente al acta No. 198730 levantada el 14 de mayo de 1981, con lo cual la multa se encuentra legalmente motivada, estando fundada en los artículos Tercero Transitorio, 439, 440-I, 441, 442 y 443 del Código Inveco, debe declararse improcedente el recurso interpuesto y confirmarse la resolución recurrida.

Con fundamento en el artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se formula la siguiente:

... 8

AL CONTESTAR ESTE OFICIO, CUMPLIR LAS
 OBLIGACIONES EN EL CUADRO DEL
 ANEXO QUE SE ENVIÓ.



SECRETARIA
DE
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

INSPEC. Y LICENCIAS SANITARIAS.
DEPENDENCIA
DIRECC. DE CALIF. DE INSP. SANIT.
DEPTO. DE INCONFORMIDADES.
OPERA. DE SERVIDOS JURIDIC.
SECCION
MESA
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE

ASUNTO:

OPINION
MULT. No. 2036/82

OPINION

PRIMERO.- Se declara INPROC.DENTE el recurso de inconformidad interpuesto por el C. José Izano Martínez, en su carácter de Apoderado de Banco de Sangre y Servicio de Transfusión "Dr. - Tibor Lornhauser", S.A., contra la resolución que le impuso la multa No. 2036/82 en la cantidad de \$ 15,000.00 (QUINCE MIL PESOS 00/100 M.N.)

SEGUNDO.- Se declara CONFIRMADA la resolución recurrida.

TERCERO.- Enviase el presente expediente a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría, para el cumplimiento de la secuencia procedimental establecida por el artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

ATENTAMENTE
EL C. DIRECTOR GENERAL DE INSPECCION
Y LICENCIAS SANITARIAS.

EL C. ALFONSO VALDEZ GALVAN.

EL C. DIRECTOR DE CALIFICACION
DE INSPECCIONES SANITARIAS.

EL C. ENRIQUE MARRON VIVEROS.

EL C. JEFE DEL DEPARTAMENTO
DE INCONFORMIDADES.

LIC. JESUS MALDONADO GALLARDO.

AVG*P*V*JMG*PMA*MA*nepl.

SE CONTIENE EN OTRO CLASE DE
PAPEL CONTADO EN EL CUANDO DE
ALGUNO NUESTRO NUESTRO.

aseverar que éste no se encuentra establecido por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso contrario, es decir, cuando se declara procedente al recurso (sentido estimatorio) se afirma únicamente que el mismo está prescrito en el Código Sanitario.

El término usual que indica lo falso de un agravio, perfilándose desde ahí hacia el sentido desestimatorio es: infundado.

Para expresar la verdad procedente del agravio, apuntándose ya hacia el sentido estimatorio es: fundado.

Así pues, según sea la declaración de infundado o fundado es el sentido desestimatorio o estimatorio en que se le ubica.

Por lo anterior, se desprende que el uso del término "procedente", es obligado en las Opiniones pues independientemente del sentido, el recurso de inconformidad se encuentra vigente mientras los procesa el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos debiéndose de omitir el vocable "improcedente"; la aplicación de las palabras "infundado" o "fundado" correspondientes a los agravios falsos o verdaderos son de incluirse en el texto para que se apuntale el sentido desestimatorio o estimatorio.

A N T E P R O Y E C T O

Para la Opinión desestimatoria.

Conforma a lo dispuesto por los artículos 473 y 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos se formula la siguiente Opinión:

PRIMERO.- Se declara PROCEDENTE el recurso de inconformidad interpuesto por el (1a) C. - - -, por su propio derecho, en contra de la resolución emitida el día - - -, que le impuso - - -.

SEGUNDO.- Se declara(n) INFUNDADO(S) el(los) agravio(s) hecho (s) valor por el (1a) recurrente.

TERCERO.- Se CONFIRMA la resolución recurrida.

Para la Opinión estimatoria

Conforme a lo dispuesto por los artículos 473 y 479 del Código

Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, se emite la siguiente:

O P I N I O N

PRIMERO.- Se declara PROCEDENTE el recurso interpuesto por - - -, por su propio derecho.

SEGUNDO.- Se declara(n) FUNDADO(S) el (los) agravio(s) hecho(s) valer.

TERCERO.- Se REVOKA la resolución recurrida.

E.- DICTAMEN JURIDICO

De la confrontación del Dictamen Jurídico con la Opinión se desprende que la estructura de ambos estudios es similar, pues en el primero se observa que también se elabora un prefacio aunque más extenso que el de la Opinión; resultando en lugar de antecedentes; considerando en vez de consideraciones y el sentido del Dictamen, que a diferencia del de la Opinión es pronunciado en un sólo punto, para - mejor ilustración vease el anexo No. II

Partiendo de la premisa consistente en que el Dictamen Jurídico debe analizar los diversos actos procedimentales preceptuados por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos para diferenciar la juridicidad de los mismos y, que en comparación con la práctica se observa que en esta no se cumple cabalmente - con el objeto del segundo estudio lógico-jurídico, puesto que no se ostila hacer la - aclaración acerca del apego de los actos procedimentales con las disposiciones normativas ni de la correcta competencia del órgano sancionador o emisor de la medida de - seguridad y previsor; ello tal vez se puede explicar por el principio de que todo acto administrativo, para el caso la resolución definitiva se presume perfectamente legal, salvo prueba en contrario. Pero al tratarse ya de una impugnación que pone en - tela de juicio, en duda, esa perfección, será de ahí la necesidad de afirmar la co - rrección o el vicio de determinado acto procedimental.



SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

II 127

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS
DEPARTAMENTO DE LO	CONTENCIOSO
REGION	REGURSOR ADMINISTRATIVOS
NUMERO DEL OFICIO	102- 0118
EXPEDIENTE	102/171.4/348

ASUNTO: Se emite dictamen jurídico.

México, D. F., a 18 DE ABRIL DE 1977

C. LIC. ROBERTO GONZALEZ TORRES,
OFICIAL MAYOR DEL RAMO.
EDIFICIO.

DIRECTO

ANEXO:
1 Expediente.

VISTOS para emitir el dictamen jurídico a que se refiere el artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al expediente No. 102/171.4/348, que se formó con motivo del recurso de inconformidad hecho valer por el C. JOSE PERA ALCANTARA, Representante Legal de la Empresa "Granja Pasteurizadora Suiza", S.A., ubicada en Avenida Olivar de los Padres No. 431 Colonia Villa Obregón, Z.P. 20 de esta Ciudad, en contra de la multa No. 4617/78 que por la cantidad de \$5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100 M. N.), le impuso el Director General de Calificación de Inspecciones Sanitarias mediante resolución de 6 de agosto de 1979, por violación a los artículos 218 y 235 fracción II del Código Sanitario, 14 fracción VIII del Reglamento para el Control Sanitario de la Leche.

RESULTANDO

I. - El proceso administrativo correspondiente se inició con motivo de la visita de inspección practicada por el C. Inspector Sanitario Raymundo Santacruz, el 4 de abril de 1977, por instrucciones recibidas por el Director General de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos, según oficio No. 38906 del 31 de marzo de 1977, en cuya acta se asentó que se tomaron 4 muestras de 39,000 litros de leche pasteurizada y cruda para su análisis en el Laboratorio Nacional y Fijo de esta Secretaría, quedando en poder del visitado una muestra precintada del producto.

II. - A las muestras recogidas, el Laboratorio Fijo de esta Secretaría, les practicó el análisis correspondiente, el cual arrojó como resultado que la leche analizada se encontró adulterada por tener grado crioscópico bajo de -0.523°C.

AL CONFORMAR ESTE OFICIO, CÍRRASE LOS
BASTOS PERMANES EN EL CUANDO DEL
ABSOLUTO SILENCIO INICIAL.



SECRETARIA
DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

C.G. 3

DEPENDENCIA	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS
	DEPARTAMENTO DE LO CONTENCIOSO
RECCION	RECURSOS ADMINISTRATIVOS
MESA	102-
NUMERO DEL OFICIO	102/171.4/348
EXPEDIENTE	

ASUNTO: - 2 -

III. - Con el anterior resultado se formuló el Dictamen Técnico No. 0776 de fecha 19 de junio de 1977, elaborado por la Dirección General de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos.

IV. - A fin de preservar la garantía de audiencia, por Oficio No. 13791 de 18 de julio de 1977, se citó a Granja Pasteurizadora Suiza, S. A., por medio de Apoderado para ser oído en relación a la Inspección Sanitaria que se practicó en su giro el día 4 de abril de 1977, advirtiéndole que en caso de que no compareciera en el plazo fijado, se procedería a dictar en rebeldía la resolución definitiva que en su caso procediera.

V. - Con fecha 26 de junio de 1978, y en rebeldía del visitado, el C. Director General de Calificación de Inspecciones Sanitarias, dictó resolución definitiva en la que le impuso una multa por la cantidad de \$ 9,000.00 (NUEVE MIL PESOS 00/100 M. N.), por violación a diversas disposiciones sanitarias.

VI. - Inconforme con la anterior resolución, el C. JOSE PEÑA ALCANTARA, en su carácter de Representante Legal, presentó escrito de inconformidad a que se refiere el artículo 473 del Código Sanitario, con fecha de entrada 13 de julio de 1979, en el que manifestó entre otros agravios, la falta de fundamentación y motivación de la resolución definitiva a que se refiere el inciso anterior.

VII. - Con fecha 8 de junio de 1979, el C. Oficial Mayor del Ramo José Hernández Rizo, en sus facultades delegadas por el Titular del Ramo en Acuerdo publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de 15 de noviembre de 1974, emitió resolución definitiva revocando la dictada con fecha 26 de junio de 1978, por la Dirección General de Calificación de Inspecciones Sanitarias, para el efecto de que cumplimentando lo dispuesto por el artículo 441 fracción II del Código Sanitario, se dicte nueva resolución debidamente fundada y motivada.

VIII. - Mediante oficio de 6 de agosto de 1979, se le comunica a Granja Pasteurizadora Suiza, S. A., nueva resolución definitiva debidamente fundada y motivada dictada por el Director General

AL CONFIRMAR ESTE OFICIO CÍRQUE LOS
BANCOS MEXICANOS DE LA CIUDAD DE
MEXICO. SUFICIENTE EN OFICIO.

###

APROBADO:

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO.

LIC. MIGUEL ANGEL REYES F.

MARF/MGFL/eps.

A N T E P R O Y E C T O .

En el renglón de Resultando, o sea el equivalente a los antecedentes de la Opinión, en el Dictamen Jurídico debe hacerse mención del sentido en que se pronuncia la Opinión. Debe de mencionarse el apego o desviación del procedimiento así como la competencia del primer órgano revisor.

En el Considerando o equivalentes a las Consideraciones: 1.- El procedimiento administrativo esta conforme con lo dispuesto por los artículos 473, 474, 475 y 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- De acuerdo al artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos - 27-VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias, para emitir la opinión estudiada.

d.- RESOLUCION FINAL.

La resolución final que cierra el procedimiento, perfila tres partes una aplicable al sentido estimatorio y desestimatorio, otra a la reducción (parcialmente estimatoria) y por último el que declara la prescripción.

Al igual que en la forma utilizada en la Opinión y Dictamen Jurídico, el estilo de la Resolución Final cambia constantemente, siendo en tanto efímero - las reformas que se proponen, pero aun con todo es de apuntarse lo siguiente: Las resoluciones se emiten a manera de oficio, como pueda apreciarse en los anexos que se acompañan (Nos. III, IV, V, VI, VII) cuando en verdad, de acuerdo a una lógica jurídica, deberían ser emitidas con mayores formalidades, precisamente a semejanza de la estructura acusada por la Opinión. En si la opinión debería ser un poco más sucinta y no formularse a la usanza de la resolución, y la resolución dictarse con las formalidades de la Opinión; en otro supuesto, sin que parezca exageración, lo ideal sería que ambas o incluyendo el Dictamen Jurídico, contasen con idéntica estructura, la cual debe constar de antecedentes o resultados, consideraciones y resolutivos.

Cabe la aclaración respecto de la competencia, que la facultad se ha venido delegándose ya en el oficial mayor o en el Subsecretario, siendo actualmente competencia del primero (por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre de 1981).



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

III
128'

DEPENDENCIA	SUBSECRETARIA DE SALUBRIDAD
DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y LICENCIAS SANITARIAS.	
REGION	JOSE A. TORRES No. 661 3er. PISO
MEXICO	D. F.
NUMERO DEL OFICIO	
DEPENDIENTE	20844/171,4/

SE COMUNICA RESOLUCION DEFINITIVA DICTADA -
ASUNTO: EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LA -
MULTA No.

México, D. F., a
"AÑO DEL GRAL. VICENTE GUERRERO"

C. ALFONSO CARRERON ALVA
REPRESENTANTE LEGAL DE
COMPAÑIA OPERADORA DE TEATROS, S. A.
LUIS MOYA No. 3, DEBP. 401
MEXICO 1, D. F.

En relación con su Recurso de Inconformidad presenta
do el 17 de marzo de 1980, en contra de la sanción que conlleva la multa No. -
1785/80, por la cantidad de: - - - - -
\$ 1,500.00 (UN MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 M.N.), impuesta por la Dirección Gene-
- - - - - ral de Inspección y Licencias Sanitarias, a que se hizo acreedora -
su Representada, por las anomalías encontradas en el giro QULCERIA, FUENTE DE 80
DAS Y VENTA DE ALIMENTOS PREPARADOS, ESTABLECIDO EN EL INTERIOR DEL CINE "PEDRO
INFANTE", ubicado en AVENIDA JUAREZ, COL. CUAJINALPA, Z.P. 18, y con fundamento
en el artículo 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, comuni-
co a usted que;

Con apoyo en los hechos y preceptos legales que se -
hacen valer en la Opinión y Dictamen, formulados por la Dirección General de Ins-
pección y Licencias Sanitarias y por la Dirección General de Asuntos Jurídicos -
respectivamente, mismos que hago propios y se anexan, emito la resolución definiti-
va que REVOKA la sanción recurrida, en ejercicio de las facultades que tengo -
delegadas por el C. Titular del Ramo, según acuerdo publicado en el Diario Ofi-
cial de La Federación de fecha 9 de noviembre de 1981.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBSECRETARIO DE SALUBRIDAD.

DR. FEDERICO CHAVEZ PEON.

c.c.p. C. Director General de Reconciliación, Departamento de Control de Créditos.-
Fernando de Alva Ixtlixóchitl No. 185-6° Piso.- Referente al provido No.
83/1785.

c.c.p. C. Director General de Asuntos Jurídicos de la S.S.A.

FDH* AVP* CUR* HMD* AVT* FSB* brj.

AL CONTENDER ESTE OFICIO CITARSE LOS
DAÑOS CONTENIDOS EN EL CUARNO DEL
ARTICULO SUPLENTE MEXICANA.



SECRETARIA
DE
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

IV
128'

DEPENDENCIA	SUBSECRETARIA DE SALUBRIDAD
DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y LICENCIAS SANITARIAS.	
SECCION	JOSE A. TORRES No. 651 3er. PISO
MESA	MEXICO 8. D.F.
NUMERO DEL OFICIO	20844/171.4/159924
EXPERIENTE	C-79518828

SE COMUNICA RESOLUCION DEFINITIVA DICTADA
ASUNTO: EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LA
MULTA No. 982/81.

México, D. F., a
"AÑO DEL GRAL. VICENTE GUERRERO"

C. LIC. PEDRO QUIROZ VAZQUEZ
REPRESENTANTE LEGAL DE
FRIGORIFICOS DE OCCIDENTE, S. A.
HAVRE No. 64, DESP. 2
MEXICO 6, D. F.

En relación con su Recurso de Inconformidad presenta
de el 12 de noviembre de 1979, en contra de la sanción que consigna la multa No.
982/81, por la cantidad de: -----
\$ 5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100 M.N.), impuesta por la Dirección General de
----- Inspección y Licencias Sanitarias, a que se hizo acreedora su Repre-
sentada, por las anomalías encontradas en la EMPACADORA de CARNES FRIAS, ubicada
en LAGO QUIZED Nos. 113 y 117, COL. ANAHUAC, Z.P. 17, y con fundamento en el ar-
tículo 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, comunico a us-
ted que:

Ejercitando las facultades que tengo delegadas por -
el C. Titular del Ramo, según acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Fede-
ración de fecha 9 de noviembre de 1981 y con apoyo en los antecedentes, conside-
raciones y fundamentos legales contenidos en la Opinión y Dictamen Jurídico, for-
mulados respectivamente por la Dirección General de Inspección y Licencias Sani-
tarias y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mismos que hago propios y se
anexan, emito la resolución definitiva REVOCANDO la dictada con fecha 19 de octu-
bre de 1979, por la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias, para
el efecto de que cumplimentando lo dispuesto por el artículo 441 Fracción II del
Código Sanitario, se dicte nueva resolución debidamente fundada y motivada.

Notifíquese personalmente y por oficio al Director -
General de Administración Fiscal Regional, Unidad de Sistematización de Datos de

... #

AL CONTRARIO ENTE OFICINA, CITARE LOS
MISMOS CONTENIDOS EN EL CUANDO DEL
ASUNTO ESTACION DIRECTA.



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

DEPENDENCIA	SUBSECRETARIA DE SALUBRIDAD
DIRECCION	GENERAL DE INSPECCION Y LICENCIAS SANITARIAS.
SECCION	JOSE A. TORRES No. 651 3er. PISO
CIUDADELA	MEXICO S. D. F.
NUMERO DEL EXPEDIENTE	20844/171.4/189924
FECHA	C-73518628

ASUNTO: Hoja # 2

La S.H.C.P., para que suspenda el procedimiento administrativo de ejecución de la multa No. 982/81 hasta en tanto se dicte nueva resolución.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBSECRETARIO DE SALUBRIDAD.

DR. FEDERICO CHAVEZ PEON.

c.c.p. C. Director General de Asuntos Jurídicos de la S.S.A.

FD-37 AVG CURP

AL CONTAR EN ESTA OFICINA, CERRAR UN
LIBRO CONTIENE EN EL CUIRRO DEL
ANEXO SECCION DIRECTIVA.



SECRETARIA
DE
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

V
1291

DEPENDENCIA	SUBSECRETARIA DE SALUBRIDAD
DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y LICENCIAS SANITARIAS.	
SECCION	JOSE A. TORRES No. 561 3er. Piso
CASA	MEXICO 8. D.F.
NUMERO DEL OFICIO	20844/171.4/12557
EXPERIENTE	C-80375903

SE COMUNICA RESOLUCION DEFINITIVA DICTADA
ASUNTO: EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LA
MULTA No. 5614/81.

México, D. F., a
"AÑO DEL GRAL. VICENTE GUERRERO"

C. ALBINO ARANDA MATEOS
INTERIOR DEL MERCADO SIFON
PUERTO No. 159
COL. MAGDALENA ATLAZOLPA
MEXICO 8, D.F.

En relación con su Recurso de Inconformidad presenta do el 16 de diciembre de 1980, en contra de la sanción que consigna la multa No. 5614/81, por la cantidad de: - - - - - \$ 2,500.00 (DOS MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 M.N.), impuesta por la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias, a que se hizo acreedor - por las anomalías encontradas en la TORTILLERIA "LA PROVIDENCIA", ubicada en el INTERIOR DEL MERCADO SIFON, PUERTO No. 153, COL. MAGDALENA ATLAZOLPA, MEXICO 8, D. F., y con fundamento en el artículo 480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, comunico a usted que:

Con apoyo en los hechos y preceptos legales que se hacen valer en la Opinión y Dictamen, formulados por la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias y por la Dirección General de Asuntos Jurídicos - respectivamente, mismo que hago propio y se anexan, esito la resolución definitiva que CONFIRMA la sanción recurrida, en ejercicio de las facultades que tengo delegadas por el C. Titular del Ramo, según acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre de 1981.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBSECRETARIO DE SALUBRIDAD.

DR. FEDERICO CHAVEZ PEDON.

c.c.p. C. Director General de Reputación, Departamento de Control de Créditos.-
Fernando de Alva Ixtliuáchtli No. 185-6º Piso.- Referente al provido No
603/8514

c.c.p. C. Director General de Asuntos Jurídicos de la S.S.A.

FCM/AVS/CLM



SECRETARIA

DE

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

VI
128'

DEPENDENCIA	SUBSECRETARIA DE SALUBRIDAD
	DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y
	LICENCIAS SANITARIAS.
SECCION	JOSE A. TORRES No. 661 3er. PISO
CIUDADELA	MEXICO 8, D. F.
NUMERO DEL OFICIO	
EXPEDIENTE	20344/171.4/191203
	C. 2840729A DTS

SE COMUNICA RESOLUCION DEFINITIVA DICTADA EN
ASUNTO: EL RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LA MULTA
No. 3922/80.

México, D. F., a
"AÑO DEL GRAL. VICENTE GUERRERO"

C. JUANA MARIA YOLANDA GONZALEZ CEDILLO
RESPONSABLE DE PRODUCTOS INFANCIA, S. A.
CALZADA DE TLALAPAN No. 4317
MEXICO 22, D. F.

En relación con su Recurso de Inconformidad presenta
do el 8 de marzo de 1979, en contra de la sanción que consigna la multa No. —
3922/80, por la cantidad de: —————
\$ 3,000.00 (TRES MIL PESOS 00/100 M.N.), impuesta por la Dirección General de —
————— Inspección y Licencias Sanitarias, a que se hizo acreedor, por las
anomalías encontradas en el LABORATORIO DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS BIOLÓGICOS,
ubicado en CALZADA DE TLALAPAN No. 4517, Z.P. 22, y con fundamento en el artículo
480 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, comunico a usted que:

Con apoyo en los hechos y preceptos legales que se
hacen valer en la Opinión y Dictamen, formulados por la Dirección General de Ins-
pección y Licencias Sanitarias y por la Dirección General de Asuntos Jurídicos —
respectivamente, mismos que hago propios y se anexan, emitó la resolución defini-
tiva que REDUCE a \$ 1,500.00 (UN MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 M.N.) la sanción re-
currida, en ejercicio de las facultades que tengo delegadas por el C. Titular —
del Ramo, según acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha
9 de noviembre de 1981.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBSECRETARIO DE SALUBRIDAD.

DR. FEDERICO CHAVEZ PEON.

- c.o.p. C. Director General de Recaudación, Departamento de Control de Créditos.—
Fernando de Alva Ixtlilxóchitl No. 185-6°Piso.— Referente al proveído No.
83/3922.
c.o.p. C. Director General de Asuntos Jurídicos de la S.S.A.

FD-47 AV6 CUR HMO AVT F88 brj.

SUBSECRETARIA DE SALUBRIDAD.
DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y
LICENCIAS SANITARIAS.
DIRECCION DE CALIFICACION DE
INSPECCIONES SANITARIAS.
EXP. No. 20844/171.4/182365
MULTA No. 9010/73.

— México, Distrito Federal a
"AÑO DEL GENERAL VICENTE GUERRERO"

— Visto el escrito presentado al día 13 de diciembre de 1973 por la C. CARITINA GUTIERREZ GARCIA por su propio derecho, en el que interpone recurso de inconformidad en contra de la multa No. 9010/73 que por la cantidad de: - - - - - \$ 700.00 (SETECIENTOS PESOS 00/100 M.N.), le impuso la extinta Dirección de Tránsito y Calificación de Inspecciones Sanitarias, con base en el acta No. 26857 de fecha 12 de abril de 1973, practicada por la Dirección de Inspección Sanitaria y una vez analizados los antecedentes del caso, y

C O N S I D E R A N D O

UNICO.- Sin entrar al estudio de la procedencia o improcedencia del recurso intentado, en virtud de que a la fecha no se ha dictado resolución definitiva, con firmando la sanción impuesta a la C. CARITINA GUTIERREZ GARCIA, perdiéndose el objetivo que persiguió la Autoridad Administrativa al sancionarla, como era garantizar la observancia de las normas sanitarias y con ello la protección a la salud pública, por tal razón conforme a lo dispuesto por el artículo 487 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos que establece que la facultad para imponer o hacer efectivas las sanciones administrativas a que se refiere el propio Ordenamiento o sus Reglamentos, prescribirá en el término de 5 años, los cuales han transcurrido en exceso, debe resolverse que en el presente caso se ha prescrito la facultad sancionadora para imponer a la C. CARITINA GUTIERREZ GARCIA la multa No. 9010/73 por la cantidad de: - - - - - \$ 700.00 (SETECIENTOS PESOS 00/100 M.N.).

En mérito de lo expuesto y con fundamento en el artículo 491 y demás relativos del Código Sanitario, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se declara PRESCRITA la facultad de la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias para imponer a la C. CARITINA GUTIERREZ GARCIA la multa No. 9010/73 por la cantidad de: - - - - -
\$ 700.00 (SETECIENTOS PESOS 00/100 M.N.).

SEGUNDO.- Infórmese del siguiente fallo al C. Director General de Recaudación, Departamento de Control de Créditos en Fernando de Alva Ixtlixóchitl No. - - 185-6° Piso, C.P. 06820, para que deje sin efecto el oficio No. 83/9010 de fecha - 31 de octubre de 1973, en el que se solicita la ejecución de la sanción impuesta.

TERCERO.- Notifíquese el siguiente acuerdo a la C. CARITINA GUTIERREZ GARCIA en Avenida Chapultepec No. 92 Despacho 305, México 7, D.F., y hecho que sea archivado el expediente como asunto concluido.

En ejercicio de las facultades que le han sido delegadas por el C. Titular - del Ramo en Acuerdo del 9 de noviembre de 1961, así lo acordó y firma el C. Subsecretario de Salubridad.

DR. FEDERICO CHAVEZ PEON.

De conformidad con la disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación el que delega en el suscrito la facultad del C. Secretario de Salud y Asistencia para resolver el recurso de inconformidad con fundamento en los preceptos legales y razonamientos formulados en la Opinión y Dictamen Jurídico, emitidos por la Dirección General de Inspección y Licencias Sanitarias y Dirección General de Asuntos Jurídicos respectivamente, mismo que hace propios, promueve la resolución que modifica, confirma o revoca la sanción recurrida.

En cuanto a la resolución que declara la operancia de la prescripción, como se puede apreciar en el anexo que se acompaña, seguido al considerando va un acuerdo en varios puntos, en lugar de una resolución, lo cual poco a poco está cobrando perfil de costumbre. Dese luego que tal modo de resolverse la prescripción, se basa en una estrategia equivocada, pues si bien es cierto que en el Capítulo VI del Título Décimoquinto del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra disposición alguna que indique la forma en que esta ha de resolverse, también lo es que no necesariamente deba ser mediante dicho acuerdo. (Anexo No. VII).

Pudiera pensarse en la alternativa de que el acuerdo en cita se formula en cumplimiento del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero la premisa choca con una verdad elemental, pues el numeral invocado establece que la autoridad deba contestar a la petición que se le presenta en un término razonable los 5 años que fija el artículo 479 del Código Sanitario, no es un plazo razonable, sino excesivamente largo, pues la jurisprudencia ha pronunciado que dicho plazo será máximo de 90 días, es decir 3 meses.

Luego entonces la solución estriba en que se formule una resolución y no acuerdo, pues habiéndose presentado un escrito de inconformidad, se asienta la base para que se siga la secuela procedimental establecida por los artículos 479 y 480 del multicitado Código Sanitario, aun habiendo operado la prescripción debe emitirse la Opinión y el Dictamen Jurídico y la Resolución final, pero en la práctica al no suceder así, se desprende que el motivo radica en la economía del mismo proceso, ahorrándose la Opinión y Dictamen Jurídico, llegándose al mismo resultado; la declaración de la prescripción, que en las más de las veces no causa agravio al recurrente. De ahí que se tome como acuerdo lo que bien puede ser genéricamente resolución.

A N T E P R O Y E C T O

La proposición de reforma se refiere a la estructura de la Resolución final, para que quede con tres rubros básicos: Antecedentes o resultados, con sideraciones y Resolutivos.

Evitando caer en repeticiones ociosas, se pone el ejemplo claro de la estructura aplicada en la Opinión.

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

1.- Existen tres géneros de recursos: El de los administrativos; el de los judiciales y el de los contencioso-administrativos. Debido a la naturaleza administrativa del acto emitido, se explica que el recurso se encuadre dentro del género administrativo. Y que represente una pieza importante e imprescindible en el procedimiento administrativo, como garante de la juridicidad del Estado de derecho.

2.- Los vocablos "recurso" y "administrativo" son derivaciones de los términos latinos "recursum" y "administrare", respectivamente. Surgidos durante la etapa histórica del Principado Romano.

3.- El Estado de Derecho es aquel en el cual la acción estatal, es efectuada con sujeción a las disposiciones establecidas por las normas jurídicas, en tal sentido se significa como un concepto abstracto aplicable a cualesquiera régimen estatal. La institución en cita surge en la época de la Revolución francesa, como antítesis a la Monarquía.

4.- La Administración, como una parte constitutiva del Estado de derecho, debe sujetar su acción a la juridicidad; aunque se encuentre más densamente regulada que la sección judicial, ello no provoca desequilibrio, en razón de contar con una amplia gama de actividades.

5.- La juridicidad no sólo comprende la sujeción de la actividad estatal a la disposición normativa, sino también impone el respeto a la posición individual del administrado, siendo así el recurso administrativo el afianzador del principio de juridicidad dentro del Estado de Derecho.

6.- Los principios que rigen al recurso administrativo, se encuentran contenidos en las normas constitucionales así como en las de los ordenamientos secundarios. Siendo el primero el de la juridicidad que rige al Estado de derecho y al recurso administrativo. Este principio es un postulado teórico-político abstracto, que al transformarse en norma entonces constituye un postulado jurídico-positivo, más ampliamente conocido como el principio de legalidad.

7.- El principio de legalidad se compone con el conjunto de leyes, reglamentos, jurisprudencia y principios generales de derecho. El perfeccionamiento del principio de legalidad por la Administración, se ve en el cumplimiento que ésta hace de las formalidades prescritas para el acto, de las disposiciones de fondo y de las ordenadas por el órgano superior jerárquico al que ejecuta. Dentro del sistema normativo regido por el principio de legalidad, el recurso administrativo forma parte fundamental del conjunto de medidas correctivas preceptuadas contra los actos ilegales, mismos que pueden producirse en los casos de incumplimiento de la ley de la materia, interpretación equivocada de ésta, exceso en su aplicación, incorrecta reducción de su campo aplicativo o aplicación de una ley ajena al caso.

8.- Toda vez que los funcionarios son individuos, cabe la posibilidad de que impriman al acto administrativo efectos de su personalidad, como puede ser la inmoralidad, la incapacidad técnica o su remisión.

9.- El principio de instancia del recurso administrativo, se traduce en la acción impugnativa que asiste al administrado dentro del sistema del Estado de derecho, se diferencia de la acción jurisdiccional, en que el órgano revisor impulsa el procedimiento de oficio, luego de interpuesto el recurso, en cambio el otro siempre es impulsado a instancia de la parte. En su aspecto potencial y dinámico la interposición del recurso siempre estará regulada.

10.- El principio de impulsión de oficio en consecuencia inherente del principio de instancia; sintetizando a la vez los principios de juridicidad, localidad y falibilidad.

11.- En la doctrina clásica, se postula a la naturaleza jurídica del recurso administrativo en una sola fase, como lo es la Naturalza impugnativa, que siempre opere a posteriori, o sea después de haber sido admitido el acto impugnado. Pero también se compone de otras más: La preservativa que conserva el principio de juridicidad en el Estado de Derecho; y la autodefensiva como medida excepcional.

12.- Los elementos que conforman el recurso administrativo, se traducen en la actividad desplegada por el recurrente así como la del órgano revisor, conteniéndose en los constitutivos y en los formales.

13.- La clasificación bipartita del recurso administrativo, es la sustentada tradicionalmente por la doctrina, y al efecto divide al recurso en dos clases - respecto del órgano revisor: El de reconsideración y el de revisión. No obstante, es mejor atenderse a la clasificación múltiple, que abunda en los criterios clasificadores.

14.- El concepto clásico del recurso administrativo, es desbordado por los nuevos sucesos acontecidos en las sociedades, en el orden económico, científico y jurídico. En cuyo defecto el nuevo concepto integra en su formulación a los factores de tales cambios.

15.- La preservación de la juridicidad es el objeto abstracto del recurso, siendo concretizado por el acto administrativo.

16.- El acto administrativo antijurídico es aquél que transgrede a la disposición normativa que la regula. La declaración de nulidad del acto antijurídico, significa que es ineficaz y el acto declarado nulo que carece de validez desde el momento de su aparición. Opera la preclusión de la interponibilidad del recurso, si es que no se presenta éste dentro del término legal, aún sin necesidad de declaración.

17.- El acto administrativo inoportuno es aquel contrario al interés público. Las circunstancias de la inoportunidad son variables, según se presenten los cambios del interés público.

18.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hay ningún fundamento normativo expreso, que preceptúa al recurso administrativo, pero mediante la interpretación de sus artículos 14 y 16, se puede desprender en el sentido de la sola preservación del principio de juridicidad del Estado de Derecho y los fundamentos normativos expresos se encuentran establecidos por las Leyes y la Jurisprudencia.

19.- El artículo 73-XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos, no establece la facultad, del Congreso de la Unión, para legislar respecto del recurso administrativo ni del de inconformidad, sino en relación de la Salubridad General, que consistente en la aplicación de medidas preventivas en caso epidémicos graves, peligro de invasión de enfermedades exóticas, combatir el alcoholismo y los psicotrópicos. Pero sí se deriva y alzando se como preservador de la juridicidad en la materia sanitaria.

20.- El recurso de inconformidad es oponible a tres clases de actos emitidos por la autoridad sanitaria: Medidas de seguridad; sanciones administrativas y contra aquellos actos que para su impugnación no tienen fija de otro medio de impugnación.

21.- Los Códigos Sanitarios correspondientes a los años de 1891, 1903, 1926, 1934 y 1950 establecieron el recurso de revisión como medio de impugnación; el Código Sanitario de 1955 prescribió un recurso inominado y el de 1973 es el que finalmente preceptúa al recurso de inconformidad,

22.- En vista de la abrumadora cantidad de Reglamentos existentes en la materia sanitaria y de la ausencia de una clasificación que los ordene, se hace necesaria y se justifica su clasificación en la forma propues-

ta, respecto de la prescripción del recurso, su remisión expresa al Código Sanitario y la falta de ésta.

23.- En cada uno de los períodos marcados por los siete Códigos Sanitarios, han surgido nuevas series de Reglamentos que no siempre abrogan a los correspondientes ni a la totalidad de los anteriores, sino que se van acumulando, suscitándose el problema de que en su mayoría algunos ya no corresponden a la regulación de las situaciones actuales y sin embargo siguen rigiendo.

24.- Algunos Reglamentos no siempre establecen al recurso con el nombre de "inconformidad", que son los anteriores a la entrada en vigencia del Código Sanitario de 1973, no obstante por hermenéutica jurídica, debe de considerarseles como tal, mientras así lo preceptúa el propio Código.

25.- Algunos Reglamentos hacen renvío expreso al Código Sanitario, para la interposición del recurso, en tal caso se atenderá o se estará a las disposiciones del Código que se encuentre vigente, en vista del algún cambio.

26.- Algunos Reglamentos no establecen el renvío al Código Sanitario ni recurso. No obstante, por hermenéutica jurídica, se entiende que éstos renvían se aplica el recurso establecido en el Código Sanitario vigente al momento de la interposición.

27.- Las normas relativas al control de la contaminación ambiental son de reciente legislación, difiriendo un tanto a la materia sanitaria. Los Capítulos II, III, IV, V y VI del Título Tercero del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (de 1973), preceptúan a posteriori los objetos reglamentables, en materia de control de la contaminación ambiental, siendo en la actualidad obsoletos.

28.- Sólo dos leyes han regido en la materia de control de la contaminación: La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, es el primer ordenamiento normativo que preceptúa el recurso de inconformidad, mismo que es repetido posteriormente por el artículo 473 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que ambos ordenamientos (de - 1973), preceptúan el recurso de inconformidad, diferían en el procedimiento impugnativo; Ley Federal de Protección al Ambiente, es el segundo cuerpo normativo que regula la materia del control de la contaminación ambiental, abrogando a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, también establece el recurso de inconformidad y repite el mismo procedimiento impugnativo establecido por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, invirtiéndose lo sucedido al principio con la Ley abrogada y dicho Código.

29.- Todos los ordenamientos Reglamentarios, en materia del control de la contaminación ambiental, establecen el recurso de inconformidad como medio de impugnación.

30.- La interposición del recurso de inconformidad, es obligatoria si se reclaman violaciones a los preceptos establecidos por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos o de sus Reglamentos. Pero tratándose del reclamo a violaciones de las Garantías Individuales, reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no necesariamente debe de interponerse el recurso de inconformidad, sino la demanda invocando la protección de la Justicia de la Unión.

31.- Clasificando el recurso de inconformidad con el método múltiple, suele ser: Por su origen, es especial; por su finalidad, es de jurisdicción y de oportunidad; por su objeto, es de revocación, adecuación o substitución; por su causa, es objetivo y sujetivo.

32.- En virtud de que las medidas de seguridad son de aplicación inmediata, se explica, pero no se justifica, que el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, no preceptúe ninguna norma respecto del procedimiento que se deba seguir. Pero ello no le exime del cumplimiento mínimo, establecido por el artículo 16 de la Constitución Federal, de la debida Fundamentación y Motivación.

33.- Las sanciones Administrativas deben agotar un procedimiento, lo cual hace que no sean de aplicación inmediata como las medidas de seguridad, la imposición de aquéllas es independiente de la aplicación de éstas últimas. Ahora bien, la impugnación de las sanciones, presenta dos planos: el fondo y la forma.

34.- No el criterio penalista sino el civil, es el que atempera a las excluyentes de responsabilidad en materia sanitaria y es el propio interesado quien debe hacerlas valer, aunque nada impide que la autoridad sanitaria las aplique discrecionalmente. No necesariamente deben hacerse valer a través del recurso de inconformidad, observándose que sólo operan en contra de las sanciones administrativas.

35.- El estudio lógico jurídico del recurso de inconformidad, es formulado en tres ocasiones por respectivos órganos revisores, de los cuales uno solo tiene la facultad de resolver el recurso por facultades delegadas, el C. Subsecretario de Salubridad y Asistencia. La Opinión y el Dictamen Jurídico necesariamente deben ser acordes en un sentido, ni la Resolución Final acoplarse al sentido de alguna o de ambas.

36.- Se nota que en la práctica la mayoría de los casos, la Opinión sienta la pauta que sigue el Dictamen Jurídico y la Resolución final. Aunque prolongado, el procedimiento del recurso de inconformidad es la más genuina expresión de la forma en que las normas sanitarias hacen efectivo el principio de juricidad, dentro del área administrativa del Estado de derecho.

38.- El cómputo del término para que se interponga el recurso abarca a los días hábiles. En caso de que no se interponga el recurso de inconformidad dentro del término legal, opera entonces la preclusión.

39.- Los requisitos mínimos que deben cumplirse en el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad, son el nombre del recurrente, su domicilio para oír notificación y relativamente su firma. Cualesquiera deficiencia en la inclusión de algún requisito en dicho escrito, debe ser suplida por el órgano revisor tramitados.

40.- La Opinión, representa el primer estudio lógico-jurídico recaído al recurso de inconformidad.

41.- La práctica de los acuerdos en todas sus modalidades es ilegal, porque su actuación no está regulada por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; y la referencia que pudiera tomarse como fundamento, artículo 27-VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia es muy relativo y forzado, mas aún si se compara con la Resolución de los recursos de Revisión y Reconsideración en los que no hay lugar a los acuerdos como en la tramitación del de inconformidad.

42.- No obstante que el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, omite la regulación expresa de las formalidades a seguir por la Opinión, algunas son tomadas de la costumbre administrativa; viéndose que la única formalidad legal, desprendida de las disposiciones de los artículos 473 y 479 del Código citado, es la formulación del estudio lógico-jurídico.

43.- A pesar de que el artículo 479 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, no preceptúa los sentidos en los cuales debe pronunciarse la Opinión, los mismos son tomados de los establecidos para la Resolución final. Así el sentido estimatorio significa la verdad de los agravios expresados en el escrito del recurso de inconformidad, la consecuencia natural es que la Resolución definitiva e impugnada sea revocada o modificada. El sentido de -

estimatorio significa que los agravios no logran desvirtuar las infracciones — imputadas, lo que apareja la confirmación en todos sus términos de la Resolución definitiva impugnada.

44.- El Dictamen Jurídico representa el segundo estudio lógico-jurídico del recurso de inconformidad. Aunque tampoco el Código Sanitario regula las formalidades a cumplir por el Dictamen Jurídico, sigue las mismas que la Opinión, hacer el estudio lógico-jurídico y las demás cimentadas por la costumbre. En cuanto a los sentidos, sigue los destinados para la Resolución final. Con la modalidad del sentido reflejo, que significa que el Dictamen Jurídico repite el sentido pronunciado por la Opinión, ya sea estimatorio o desestimatorio, y del contradictorio, que se pronuncia en un sentido contrario al de la Opinión.

45.- La Resolución recaída al recurso de inconformidad, pone fin al procedimiento. Es diferente a la Resolución definitiva, recurrible por propia naturaleza.

46.- En cuanto al escrito en el cual se haga constar, son las mismas que en la Opinión y Dictamen Jurídico, es decir, las establecidas por la costumbre. Debe recaer, siempre precedida de una Opinión y Dictamen Jurídico, a un recurso de inconformidad. No está obligada a seguir el sentido pronunciado por la Opinión y Dictamen jurídico, ni por alguno de ambos en caso de contradicción, pero si está obligada a resolverse por un sentido. Si toma estimatorio — abarca dos modalidades: la modificación y la revocación o por el desestimatorio — que declara confirmada la Resolución definitiva recurrida, porque los agravios no desvirtúan la infracción u omisión cometida.

47.- El procedimiento del recurso de inconformidad, no sólo termina por la pronunciación de la Resolución final, sino que puede cerrarse por: la prescripción, prescriben las facultades para imponer sanciones administrativas o

hacerlas efectivas, pudiendo aplicarse también a las medidas de seguridad, el término prescriptivo de 5 años, debe de considerarse común, tanto para las facultades de imponer sanciones como las de hacerlas efectivas y la interposición del recurso de inconformidad, no interrumpe el término prescriptivo, sino sólo la demanda judicial; el silencio administrativo es otra forma de extinción, la cual aunque no está regulada por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; finalmente de manera discrecional, es posible se conceda la condonación, cuya competencia formalmente corresponde al funcionario — que resuelve, es decir al C. Subsecretario de Salubridad, haciéndose extensivo en lo conducente a la reducción.

48.- Con la clasificación múltiple, el recurso de revisión es: por su origen, Ordinario; por su finalidad, de Juridicidad y Oportunidad; por su objeto, de Revocación, Adecuación o Substitución; por su causa, Objetivo y Subjetivo.

49.- No obstante que el acto recurrido pueda proceder de cualquier dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la autoridad — competente para resolver es una especializada en las cuestiones jurídicas, la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Los actos impugnables por el recurso de Revisión se identifican por no ser medidas de seguridad, sanciones administrativas ni actos emitidos en única instancia por el C. Subsecretario de Salubridad y Asistencia y terminar con un procedimiento. Las formalidades que deben cumplimentar la Resolución final recaída al recurso de Revisión, son las mismas que las correspondientes a la Resolución del recurso de inconformidad, — así como también las del escrito para su interposición. Los sentidos en los cuales debe de orientarse la Resolución final de dicho recurso son el estimativo o desestimatorio, con las respectivas modalidades de revocación, modificación o revocación.

50.- El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, reserva la Resolución final del recurso de Reconsideración, al máximo superior —

jurídico del Ramo. C. Secretario de Salubridad y Asistencia. Con el método clasificatorio múltiple, el recurso de Reconsideración por su origen es Ordinario; por su finalidad es de Juridicidad y Oportunidad; por su objeto es de Revocación, Adecuación o Substitución; por su causa es Objetivo y Subjetivo. Los actos impugnables por el recurso de Reconsideración, son aquellos dictados en única instancia por el C. Secretario de Salubridad y Asistencia. Las formalidades a cumplir por la Resolución y el escrito de interposición, son reproducción de las mismas que en el recurso de Inconformidad y Revisión. Los sentidos en los cuales puede pronunciarse, son reproducción de los que recaen al recurso de Inconformidad y Revisión, es decir, estimatorio y desestimatorio con sus respectivas modalidades de revocación, modificación y confirmación.

51.- El recurso de Inconformidad y el de Revisión son afines o convergentes en varios puntos enumerados a continuación: Naturaleza Recursiva; en su clasificación por su finalidad, por su objeto y por su causa; en las formalidades y en los sentidos. En términos semejantes, con el recurso de Reconsideración: Naturaleza recursiva; en la clasificación por su origen, por su finalidad, por su objeto y por su causa; en las formalidades y sentidos.

52.- El recurso de Inconformidad diverge o se diferencia del de Revisión en los siguientes puntos: Diverso significado en los términos calificativos "Inconformidad" y "Revisión"; en su Clasificación en un solo punto, por su origen; en la autoridad competente, intervienen 3 en el de Inconformidad y una sola en el de Revisión. No se puede decir que la autoridad que interviene en ambos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, sea una convergencia puesto que la función desempeñada varía en ambos; en los actos impugnables, mientras el recurso de Inconformidad ataca a medidas de seguridad y sanciones administrativas el de Revisión a los actos que terminan un procedimiento y que no sean medidas de seguridad o sanciones administrativas.

53.- El recurso de Inconformidad discrepa del de Reconsideración sólo en dos aspectos, uno consiste en el diferente significado de ambos cali

ficativos y el otro en la autoridad competente para resolver. A pesar de que en ellos participa en la resolución un mismo órgano resolutor, la diferencia estriba en que la Resolución del recurso de Inconformidad va precedido de dos estudios lógico-jurídicos.

--- B I L I O G R A F I A ---

B I B L I O G R A F I A

PERIÓDICOS.

- 1) Diario de Debates del Congreso Constituyente. (Tomo II; México 1977)
- 2) Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional - de los Estados Unidos Mexicanos. (Tomo DCCXX; No. 3; Primera Sección; 11 de enero de 1982; México).

REVISTA.

- 1) Efecto 80. (Año I; No. 10; México; 1975)

LEYES Y CÓDIGOS.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley Federal de Protección al Ambiente.
- 3) Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. (1^{ra} edición, Colección Leyes y Códigos de México; México: Editorial Porrúa, S.A. 1980).
- 4) Código Civil (35^a edición; Colección Leyes y Códigos de México; México: Editorial Porrúa, S.A. 1975).
- 5) Código de Comercio (30^a edición; Colección Leyes y Códigos de México; - México: Editorial Porrúa, S.A. 1975)
- 6) Legislación Vigente en Materia de Salubridad y Disposiciones Conexas. - (México: Secretaría de Salubridad y Asistencia y Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de México, 1979).
- 7) Apéndice del Sentenario Judicial de la Federación (Tercera Parte, Segunda Sala; México: 1979).

ENSAYOS.

- 1) Tolando González Vicente, El Recurso de Inconformidad en la Legislación Sanitaria. (México: 1980).

- 2) Maléndez Aguilero Mario. Análisis y Formulario del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos. (México: 1980).

TESIS.

- 1) Flandes Olvera, Francisco Rubén y. El Recurso Administrativo en Materia Aduanera. (México: Seminario de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho, UNAM. 1978). Tomo 2P7.

DICCIONARIOS.

- 1) Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española. (Barcelona: Editorial Ramón Sopena, S.A.) Tomo III.
- 2) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. (edición 1981; México: Editorial Larousse. 1981).
- 3) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. (19ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1981).
- 4) Valbuena Reformado. Diccionario Latino-Español. (11ª edición; París. - 1868).
- 5) Barcía, Roque. Gran Diccionario de Sinónimos Castellanos. -
- 6) Caballeras Torres, Guillermo y. Diccionario Jurídico Elemental. (3ª edición; Argentina: Editorial HELIASTA, S.R.L. 1980).
- 7) Gutiérrez Alvis D. Faustino. Diccionario de Derecho Romano. (Madrid: - Editorial REUS, S.A. 1946).
- 8) Monlau, José. Diccionario Etimológico. (Biblioteca del Congreso; REF- 463, M-74 bd. México).
- 9) Pallares, Eduardo. Diccionario Técnico Práctico del Juicio de Amparo. - (4ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978).
- 10) Piña, Rafael de. Diccionario de Derecho. (7ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978).

ENCICLOPEDIA.

- 1) Biblioteca Salvat de Grandes Temas. (No. 52; España; Editorial Salvat, S.A. 1973).

LIBROS.

- 1) Alcalá-Zanora Castillo, Niceto y. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. - (2ª edición; México: Editorial Textos Universitarios, UNAM. 1970).
- 2) Alvarez Gandín, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. (Tomo I; Barcelona, España; Editorial Bosch. 1958).
- 3) Arangio Ruiz, Vicente. Historia del Derecho Romano. (3ª edición; Madrid; -- Editorial PEUS, S.A. 1974).
- 4) Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso. (México: Editorial Porrúa, S.A. 1980).
- 5) Arilla Bas, Fernando. Manual Práctico del Litigante. (8ª edición, México: - Editorial Editores Mexicanos Unidos, S.A. 1977).
- 6) Arriente, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. (México: - Editorial Textos Universitarios, S.A. 1977).
- 7) Bascuñán Valdes, Anibal. Manual de Técnica de la Investigación Jurídica. (3ª edición; Colección Manuales Jurídicos # 15; Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1961).
- 8) Bielsa, Rafael. Algunas Ideas Directrices Sobre el Estudio de Nuestro Derecho Administrativo y Sobre la Tutela Jurídica de los Administrados. (Buenos Aires; Argentina: Editorial Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, - 1926).
- 9) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. (2ª edición; México: Editorial Cárdenas Editor 1973).
- 10) Burgos, Ignacio. El Juicio de Amparo. (13ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978).
- 11) Burgos, Ignacio. Las Garantías Individuales. (12ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1975).

- 12) Carrancá Trujillo, Raúl y. Carrancá Rives, Raúl. Código Penal Anotado. (7ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1974).
- 13) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. (2ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1973).
- 14) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Penal Mexicano de Procedimientos Penales. (5ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1979).
- 15) Couto, Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. (3ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1975).
- 16) Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. (3ª edición; España: Editorial TECNAS, 1970).
- 17) Escola, Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo. (Buenos Aires: Editorial Ediciones DEPALMA, 1975).
- 18) Estenio López, Jesús, y Carlos Athia Carrasco. Procedimientos y Recursos Administrativos Ante el I.M.S.S. (2ª edición; México: Editorial del Valle de México, S.A. 1980).
- 19) Fix-Zamudio, Héctor. Et. AL. EL Derecho. (Colección Las Humanidades en el - Siglo XX; No. 1; México: Editorial de la Dirección General de Difusión Cultural de la UNAM. 1975).
- 20) Floris Margadent S. Guillermo. El Derecho Privado Romano. (4ª edición; México: Editorial Esfinge, S.A. 1980).
- 21) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. (17ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1977).
- 22) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. (8ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1978).
- 23) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. (2ª edición; Editorial Instituto de Estudios Políticos 1963). Tomos I y III.
- 24) Herrera Cuervo, Armando. Recursos Administrativos y Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución. (México: Editorial Porrúa, S.A. 1976).
- 25) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. (2ª edición; México: Editorial Fondo de Culturas Económicas. 1968).

- 26) Keye J. Dionisio. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. (México: Editorial IFE, S.A. 1981).
- 27) Lecturas Universitarias. Antología de Estudios Sobre la Investigación Jurídica. (No. 29; México: Editorial Coordinación de Humanidades UNAM, 1978).
- 28) Lerdo Tejada, Francisco de. Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado. (4ª edición; México: Editorial IFE, S.A. 1980).
- 29) Mateos, Agustín. Etimologías Latinas del Español. (15ª edición; México: Editorial Esfinge, S.A. 1978).
- 30) Merkl, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. (México: Editorial EDINAL, S.A. 1960).
- 31) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. (México: Editorial Porrúa, S.A. 1959).
- 32) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. (4ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1976).
- 33) Petit, Eugène. Tratado Elemental de Derecho Romano. (México: Editorial EDINAL, S de R.L. 1963).
- 34) Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. (4ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1973) Tomo III.
- 35) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. (9ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1979). Tomo II.
- 36) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. (17ª edición; México: Editorial Porrúa, S.A. 1980).
- 37) Vazquez Galván, Armando y Agustín García Silva. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en el Distrito Federal. (México: Editorial Ediciones ORTO, S.A. 1977).