

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Administrativo

La eficacia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud en relación con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Propuesta de reforma a los artículos 1 y segundo transitorio de ésta

Tesis

para obtener el título de  
Licenciado en Derecho

Presenta:

Juan Paulo López Luna

Asesor:

Mtro. Pedro Noguerrón de la Roquette

Ciudad Universitaria, 2009



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVANZADA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 28 de mayo de 2009

**DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad **JUAN PAULO LÓPEZ LUNA**, con número de cuenta **400060581** ha elaborado la tesis denominada **“LA EFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD EN RELACIÓN CON LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 1 Y SEGUNDO TRANSITORIO DE ÉSTA”**, bajo la asesoría del LIC. **PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE**, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de la fecha señalada 20 de agosto al 30 de octubre de 2008 (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”**

El Director del Seminario

  
**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA**  
**LICENCIADO EN DERECHO**



C.c.p.- Dr. Ruperto Patiño Manffer.-Director de la Facultad de Derecho.- Presente.  
C.c.p.-Mtra. Zaudisareth Bobadilla Castillo, Secretaría de Exámenes Profesionales, Presente.  
C.c.p.-Alumno.-Juan Paulo López Luna.-Presente.-

Bajo el postulado de una teoría filosófica que alguna vez leí, los antiguos conceptos de la metempsícosis y la palingenesia, que fundamentalmente consisten en una transmigración de las almas y un renacimiento de los seres, positivamente pueden entenderse como la constante transmisión y actualización del conocimiento a través del fenómeno llamado "progreso".

Ahora, que tengo la oportunidad de referirme a este trabajo de investigación con el propósito de expresar mi agradecimiento a quienes me apoyaron para concluirlo y mi deseo de que, en su justa medida, coadyuve al enriquecimiento del acervo jurídico, creo que esa teoría cobra actualidad.

La llegada de este momento, en el que después de toda una trayectoria académica tengo la posibilidad, mediante esta investigación, de presentar el examen profesional que me permita obtener el título de Licenciado en Derecho, es resultado del incalculable apoyo que siempre he recibido de mi familia y amigos; del gran bagaje cultural al que tuve acceso en la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente en su Facultad de Derecho, y de las experiencias profesionales que me han dejado todos aquéllos con quienes he tendido la fortuna de participar en el campo laboral.

En mi concepto, la familia y los amigos son los dos grandes pilares sobre los que descansa la personalidad de un individuo. Por ello, este momento en mayor medida lo debo a todos aquellos valores, costumbres, consejos, virtudes, alicientes y un largo etcétera de cosas buenas que mi familia y mis amigos me han dejado y que, en suma, se reflejan en la per-

severancia que hizo posible la realización de este trabajo y la llegada de este momento trascendente en mi vida.

Particularmente, quiero referirme a Blanca, Juan, Felipa, Joaquín, Manuel, Lorena, Rita, Ramón, Pilar, José Ramón, Julián, Chui, Mario, Mario Alberto, Laura, Gerardo, Anna, Renata, Guillermo, María Fernanda y Guillermo Alonso porque a ellos debo desde mi existencia hasta las motivaciones más elementales que constantemente me impulsaron a la consecución de este objetivo.

Asimismo, de manera especial menciono a Juan Carlos, Juan Ozuna, Jorge Esteban, Jorge Enrique, Héctor Manuel, Gerardo Abraham, Selene, Mercedes, Tzitsiqui, Ángel, Marcial, Fidel, Rodolfo, Tomás, Enrique, Rodrigo, Tonatiúh, Raymundo y José de Jesús, por el afecto puro y desinteresado que me han brindado y, principalmente, por las constantes reflexiones que me han permitido ampliar sustancialmente mi perspectiva del mundo.

Sin vacilación, puedo afirmar que a mi familia y amigos debo lo que soy.

Otro aspecto, que en mi opinión es básico para un individuo, es la fuente de donde se nutrió, a través de un abundante conjunto de ideas, para constituirse como un ser aún más valioso de lo que ya era. Luego, no puedo ahora dejar de reconocer la enorme huella que al respecto ha dejado en mí la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente su Facultad de Derecho, porque en su seno se me brindaron las herramientas que me permitieron realizar este trabajo y, principalmente, que hoy me hacen un ser socialmente útil. En especial aludo al licenciado Luis Islas López, pues su apoyo marcó un antes y un después en mi existencia; al maestro Pedro Noguereón de la Roquette, ya que sin su colaboración este trabajo no habría sido posible, y al licenciado José Antonio Martínez Durán, por su amable intervención para la realización de esta tesis.

A ella, nuestra máxima casa de estudios, debo lo que sé.

El tercer aspecto toral en mi desarrollo, y que en una parte importante dio lugar a que este trabajo se haya concretado, es la experiencia que he obtenido a lado de quienes me han permitido colaborar con ellos, llevando a la práctica los conocimientos jurídicos. Con el mayor respeto y admiración menciono a los Abogados Javier Quijano Baz, Xavier Cortina Cortina, Alan De la Torre Lobera, Alfonso López Melih, Armando Pinto Medina, Javier Quijano Decanini, Enrique Ballester Izaguirre, Eduardo Facha García, Juan Pablo Estrada Michel, Antonio González Martínez, Dolores Bejarano Alonso, Ana Laura Aguilar Vélez, Cristina Viruega Aranda, Gabriela Calzada Sarabia, Luis Ernesto Ramos Gutiérrez, José Rubén Salas Martínez, Óscar García Vargas, Jorge Guzmán Hernández, Elodia Cedillo Villegas, Mariabela Cuevas Hernández, Emmanuel Quintero Vallejo, Ricardo Dow Ibarra, Pamela González Montes, Patricia Valdivia, Damaris Salinas, Mónica Téllez Estrada, Armando Israel Guerra Moreno, Juan Carlos Macías Luna, Juan Leonardo Menes Solís y Jorge Hernández Orozco porque sin lo que junto a ellos aprendí este trabajo y la forma en como ahora llego a esta etapa de mi vida estarían sustancialmente disminuidos.

Con todo esto, lo que pretendo significar es que la culminación de esta investigación y en general la llegada a esta posibilidad de optar por un título profesional de ninguna manera puedo atribuirlos a un transcurrir de mi vida en solitario, pues si bien el esfuerzo necesario para alcanzar esta meta quizás pueda calificarse de personal, bajo la teoría que al principio comento ese esfuerzo sólo consistió en aprovechar lo que tan generosamente me han brindado mi familia, mis amigos, mi universidad y mis colaboradores.

Este trabajo, entonces, no es obra de la casualidad ni puedo aseverar (en sentido figurado) que corresponda a una inventiva que me sea originaria; este trabajo es simplemente la "punta del iceberg" en cuya

gran base se encuentran todos ellos, a quienes, por tanto, aquí digo: ¡Muchas gracias!

En otro extremo, esta tesis, con independencia de que coadyuve a hacerme merecedor del título de Licenciado en Derecho, pretendo sea una justa continuación de todo ese legado que he mencionado y, en consecuencia, con estas páginas de cierta manera dejo al acervo jurídico un trabajo que deseo lo enriquezca y que, en la mayor medida posible, sea un foco de digna trascendencia de quienes con su ayuda me permitieron realizarlo, especialmente de aquéllos a cuyas ideas acudí para generar las mías y plasmarlas en estas páginas.

Por tanto, dedico esta investigación al perfeccionamiento de esa ciencia a la que, por vocación, me he entregado: Al Derecho.

Así, expreso mi más profundo agradecimiento a mi familia, mis amigos, mi universidad y mis colaboradores porque a través de lo que ellos han dejado en mí este momento es posible, permitiéndome alcanzar una más de mis metas. Y ojalá que mediante este trabajo transmita dignamente lo mucho que de ellos he aprendido, contribuyendo al progreso del fenómeno jurídico.

Juan Paulo López Luna

La eficacia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud en relación con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Propuesta de reforma a los artículos 1 y segundo transitorio de ésta

## Índice

Introducción.....	I
-------------------	---

### Capítulo primero

#### Preliminares

1. Validez, vigencia y eficacia jurídicas.....	2
1.1. Validez.....	4
1.2. Vigencia.....	14
1.3. Eficacia.....	20
2. Jurisprudencia técnica.....	29
2.1. Técnica jurídica.....	35
2.1.1. Antinomias.....	38
2.1.1.1. Criterios de solución.....	53
2.1.1.1.1. De jerarquía.....	83
2.1.1.1.2. De temporalidad.....	86
2.1.1.1.3. De especialidad.....	88
3. El principio general de impugnación.....	89
3.1. Teoría de la impugnación.....	91
3.2. Distinción entre medio de impugnación y recurso.....	96
3.3. El recurso administrativo.....	102

## Capítulo segundo

### El recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

1. El recurso de inconformidad de la Ley General de Salud.....	114
1.1. Antecedentes.....	115
1.2. Análisis.....	125
1.2.1. Características.....	126
1.2.2. Procedencia.....	131
1.2.3. Sustanciación.....	139
1.2.4. Resolución.....	144
1.3. Otros aspectos.....	148
2. El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	152
2.1. Antecedentes.....	153
2.2. Análisis.....	155
2.2.1. Características.....	156
2.2.2. Procedencia.....	163
2.2.3. Sustanciación.....	171
2.2.4. Resolución.....	177
2.3. Otros aspectos.....	184
3. Cuadro comparativo.....	188

## Capítulo tercero

### Normativa

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	196
2. Ley General de Salud y la Secretaría de Salud.....	209
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	221
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	227

5. Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.....	234
6. Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Naturaleza jurídica y funciones.....	243
7. Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.....	249
8. Acuerdo por el que se transfiere a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la responsabilidad en la atención de los asuntos jurídicos de su competencia.....	253
9. Acuerdo por el que se delegan las facultades que se señalan, en los órganos administrativos que en el mismo se indican de la Co- misión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.....	259

#### Capítulo cuarto

##### Antinomia entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

1. Planteamiento: Recurso de inconformidad contra recurso de revisión	267
2. Criterios de solución.....	275
2.1. De temporalidad. Solución dada por la Segunda Sala de la Su- prema Corte de Justicia de la Nación. Tesis aislada.....	278
2.2. De jerarquía.....	291
2.3. De especialidad.....	301
2.4. Otros.....	314
3. Propuesta de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Adminis- trativo en sus artículos 1 y segundo transitorio.....	320
Conclusiones.....	329
Bibliografía.....	349



## Introducción

Al jurista preocúpale ante todo la dimensión objetiva de la conducta; el moralista estudia en primer término su dimensión subjetiva. Aquél pondera el valor social de las acciones; éste analiza la pureza de los pensamientos y la rectitud del querer. O, expresado en otros términos: el derecho refiérese a la realización de *valores colectivos*, mientras la moral persigue la de *valores personales*.

Eduardo García Máynez

Actualmente, la creación de normas jurídicas es una tarea de constante especialidad. El Estado, acaso en un afán de omnipresencia, se ha empeñado en regularlo todo, promulgando un abundante catálogo de ordenamientos en las más diversas materias, a grado tal que incluso los estudiosos del derecho desconocemos muchos de ellos.

Esa especialización jurídica ha tenido como consecuencia que, cuando el legislador ha pretendido retroceder en su cada vez más minuciosa labor, formulando disposiciones tendientes a regular procedimentalmente varias de las materias que surgieron en razón de dicha especialización legislativa, se tope con el obstáculo de que tratar de uniformar lo singular constituye tal vez un trabajo más difícil que el de haber elaborado normas jurídicas especializadas o, en todo caso, surja un procedimiento general deficiente, con lo cual se revierte el resultado deseado por el legislador, quien, queriendo hacer un bien, terminó perjudicando a los sujetos de su creación.

Ejemplo de lo anterior es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con la Ley General de Salud. Esta última se promulgó el 30 de diciembre de 1983, entrando en vigor el 1º de julio de 1984, y entre sus disposiciones se previó como mecanismo ordinario de defensa contra resoluciones finales en sede administrativa el denominado recurso de inconformidad. Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada el 4 de agosto de 1994, entrando en vigor el 1º de junio de 1995, y como mecanismo de defensa estableció el llamado recurso de revisión, proveyendo en su artículo segundo transitorio que, con motivo de su entrada en vigor, se derogaban los diversos medios de impugnación de las diferentes leyes administrativas que desde entonces regularía supletoriamente, conservándose sólo las relativas a los recursos en trámite en ese momento.

La realidad, sin embargo, no fue tan sencilla como la promulgación del ordenamiento federal administrativo en comento ni su segundo artículo transitorio resultó aplicable con la seguridad con que fue establecido. La especialización creada por el propio legislador resultó irreversible, al menos en la materia sanitaria, que es de la que exclusivamente trata este trabajo. Sin duda, habría que ocuparse ahora no sólo de la validez y de la vigencia de las normas jurídicas, sino también de su eficacia.

Concretamente, la inquietud por la investigación que se presenta nació en razón de percibir que, ante la presencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respecto del recurso administrativo oponible contra actos dictados por autoridades sanitarias surgió un doble régimen, uno federal y otro local y municipal, en perjuicio de las características de concurrencia y coordinación con que el legislador dotó originalmente a la materia de salubridad general.

Así, el propósito de este estudio es, por una parte, evidenciar el problema surgido de manera general al interior del Sistema Nacional de

Salud, al contrariarse los postulados de coordinación y concurrencia mencionados, tratándose de la procedencia, sustanciación y resolución del recurso administrativo oponible en materia de control sanitario y, por otra parte, demostrar que la aparente solución dada al respecto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis aislada número 2a. LXXXVII/2003, de junio de 2003, no sólo es errónea, sino que además coadyuva a que el conflicto aludido se acentúe, poniendo incluso en duda la eficacia del Sistema Nacional de Salud, pues con esa tesis aislada, así como con las diversas tesis V-P-SS-250 y V-P-SS-607, de mayo de 2003 y diciembre de 2004, respectivamente, emitidas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente se está en el entendido de que, respecto de actos sustancialmente iguales, o sea, aquéllos dictados en materia de control sanitario, subsisten dos recursos administrativos diferentes, uno oponible cuando el acto es emitido por autoridad federal y otro cuando el acto combatido es expedido por autoridad local o municipal, lo que acarrea una incongruencia y una falta de uniformidad al interior de una materia que es concurrente y, por tanto, dependiente de una coordinación entre funcionarios de los tres niveles de gobierno, pues simplemente habría que preguntarse ¿qué recurso administrativo es susceptible de interposición cuando el acto es producto de un procedimiento en donde intervinieron funcionarios de diversos ámbitos?

Ciertamente, dicho problema es irrelevante si se considera que el nombre con el que se denomine el recurso no importa, pues la autoridad tiene el deber de atender la efectiva causa de pedir del administrado, no obstante, en este caso la cuestión subsiste dado que el procedimiento establecido para ambos recursos es diferente y, por consiguiente, la duda que verdaderamente acontece para la autoridad es ¿qué procedimiento

seguir, el del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud o el del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo?

Por todo ello, me interesé en proponer como tema de investigación *La eficacia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud en relación con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Propuesta de reforma a los artículos 1 y segundo transitorio de ésta*, para así abordar la problemática expuesta, tratando de demostrar que el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el criterio de la Segunda Sala de nuestro más alto tribunal que se precisó, dejaron de lado una característica esencial de la materia de salubridad general, que es su concurrencia y, entonces, la legislación que debe prevalecer respecto del recurso administrativo oponible contra actos de autoridades sanitarias es la correspondiente al recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, por ser ésta la que idóneamente se adecua a esa característica.

Para ello, en el primer capítulo, a manera de parte teórica general, se abordan los conceptos con los que esencialmente se desenvuelve este trabajo. Se inicia con un planteamiento filosófico-jurídico, a través del cual intento definir lo que para el derecho significa *validez, vigencia y eficacia*, fundamentalmente con el propósito de tener una idea clara de esta última; en la segunda unidad se aborda un tema de teoría del derecho, la jurisprudencia técnica, respecto del que particularizo en la técnica jurídica desde el enfoque concreto de las antinomias y los criterios para solucionarlas; finalmente, se plantean algunas ideas sobre el principio general de impugnación, del que pretendo justificar su existencia a través de comentar la teoría de la impugnación, para después distinguir entre medio de impugnación y recurso y, por último, hablar del recurso administrativo. Todos estos temas sostienen teóricamente el desarrollo de los tres capítulos siguientes, ya que, si se considera que la tesis versa sobre la eficacia

jurídica de un recurso administrativo y que para dilucidar ello habrá que analizar la antinomia surgida entre el ordenamiento de derecho que establece ese recurso y otro conjunto normativo, es indispensable tener, por lo menos, cierta noción de lo que es *eficacia jurídica*, *antinomia* y *recurso administrativo*, así como de los aspectos que más estrechamente circundan esos temas.

En el capítulo segundo se trata, de manera particular, el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que son los dos medios de impugnación en relación con los cuales se presenta el problema práctico-jurídico de aplicación simultánea o antinomia que se pretende solucionar con la propuesta de este trabajo de investigación. Ambos recursos administrativos se analizan de la misma manera, comentando su antecedente legislativo inmediato y analizando sus características, procedencia, sustanciación, resolución y los demás aspectos que de su articulado se desprenden; información que, en la tercera unidad de este segundo capítulo, permite plantear un comparativo y establecer las similitudes y las diferencias entre ambos recursos administrativos. Evidentemente, este segundo desarrollo facilita el tratamiento del problema antinómico contenido en esta tesis, dado que, para hablar de la eficacia jurídica de un medio de impugnación en relación con una norma diferente a la que lo prevé, resulta indispensable hacer una comparación entre aquel medio de impugnación y el establecido en esta norma.

A fin de completar lo que podría denominarse el *panorama jurídico-conceptual* idóneo para adentrarse ya puntualmente a la cuestión antinómica materia de esta investigación, como consecuencia lógica de lo abordado en los capítulos primero y segundo, en tercer lugar se hace una especie de localización de aquella cuestión, a partir de la normativa que la rodea, desde la disposición jurídica más general hasta la más particular.

En consecuencia, en el capítulo tercero se analizan las partes relativas a la actividad en que se detectó el problema materia de esta tesis en nueve conjuntos normativos, que van desde la constitución federal hasta un acuerdo delegatorio de facultades de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud del gobierno de la República. Dicho análisis pretende ser la justificación legislativa de la antinomia cuya presencia se afirma en este trabajo, toda vez que con ese estudio se intenta evidenciar la incongruencia acaecida en el Sistema Nacional de Salud al aceptarse la existencia de dos regímenes diferentes para la procedencia, sustanciación y resolución del recurso administrativo oponible en materia de control sanitario.

Como se viene anunciando, en el cuarto capítulo, último de esta investigación, se aborda, ya propiamente, el problema antinómico detectado entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Este desarrollo se divide en tres partes: En la primera se expone y justifica la existencia del conflicto en comento, el cual en última instancia subyace como un problema general que atañe al Sistema Nacional de Salud, contrariando el postulado de coordinación que rige como fundamento de operatividad en materia de salubridad general; a continuación se realiza un estudio sobre la solución dada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver aquel conflicto, misma que, al considerarse errónea, da paso a que también se exponga la solución que se estima correcta, a la cual se arriba aplicando otros razonamientos de solución de antinomias e, incluso, la teoría de ponderación de principios, considerada como la última salida a una cuestión de esa naturaleza; finalmente, en la tercera unidad del capítulo cuarto se expone la necesidad de que, a raíz de lo dicho en las dos unidades anteriores, se lleve a cabo una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se dice en qué debe consistir ésta.

Con toda objetividad pretendo adentrarme a la cuestión planteada. En el sentido de lo expresado por el célebre jurista Eduardo García Máynez, ante todo me preocupa la dimensión objetiva de la conducta desplegada por la autoridad administrativa, pues si bien la intención del legislador fue buena, jurídicamente el resultado de ella es cuestionable.



## **Capítulo primero**

### **Preliminares**

A efecto de establecer un panorama conceptual suficiente para abordar el desarrollo de esta investigación, en este primer capítulo me ocupo de las figuras jurídicas básicas para su desenvolvimiento.

Esta exposición, lejos de constituir una digresión al tema de este trabajo, trátase de una introducción necesaria para el planteamiento de los subsecuentes capítulos, ya que permite analizar con solvencia teórica sus contenidos.

Precisamente, al delimitar la materia de esta investigación a la eficacia de un recuso administrativo en relación con otro, resulta esencial comprender ciertos temas que generalmente se dilucidan en forma vaga, incluso por los estudiosos del derecho.

De manera específica, del propio título de esta investigación se desprenden como fundamentales las materias de la eficacia y los recursos jurídicos. Éstos, a su vez, permiten abundar en otros cuestionamientos. En el caso de la eficacia encuéntrase que conlleva interrogarse simultáneamente por las figuras de la validez y de la vigencia, las cuales, junto con ella —la eficacia—, lléganse a apreciar con poca claridad o, a veces, se confunden, motivo por el que me parece conveniente precisarlas en la mayor medida posible. Por lo que hace a los recursos, éstos por sí mismos hacen necesaria una remisión a los medios de impugnación, lo que de suyo ya apareja la interrogante sobre su distinción, o sea, las diferencias

entre un medio de impugnación y un recurso, lo que, a su vez, da pie a tratar el principio general de impugnación, así como delimitar las características de éste en el derecho administrativo, en razón de que el presente trabajo versa sobre la eficacia de un recurso regulado por un ordenamiento considerado de esa disciplina.

Finalmente, previo ya al desarrollo de este capítulo, cabe apuntar que, en el segundo apartado de esta primera exposición en razón de método, también se hará alusión a la jurisprudencia técnica, particularizando su tratamiento en la técnica jurídica, de la que a su vez abordaré el asunto de las antinomias, ya que esto último se empleará más adelante, en el capítulo cuarto, para reflexionar sobre el problema entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, además que, si bien dicho tema de las antinomias no debe serle desconocido al estudioso del derecho, insisto, es conveniente esclarecer el horizonte de ideas relativas antes de adentrarse en los subsecuentes capítulos de esta tesis.

## **1. Validez, vigencia y eficacia jurídicas**

Hablar de los conceptos de que trata esta primera unidad representa un enfrentamiento contra la imprecisión. Si bien a simple vista parecen términos de uso común para el jurista y, por lo tanto, voces con acepciones definidas en el campo del derecho, lo cierto es que la investigación realizada arroja una variedad de ideas al respecto que se llega al límite de creerlos conceptos realmente indeterminados.

Semánticamente, sólo la eficacia es unívoca, por lo que, en el caso de la validez y de la vigencia se incrementa el problema de su comprensión.

Respecto de la validez jurídica, las diversas posturas que los doctores del tema han adoptado para delimitarla son susceptibles de distinguirse de acuerdo con tres criterios: Formalista, realista y axiológico.

La razón de nombrar así esos criterios es que su postulado fundamental refiérese, respectivamente, a concebir la validez jurídica como un elemento que destaca la congruencia de un sistema jurídico; como la aceptación y aplicación de la norma y como la justificación del contenido de los dispositivos jurídicos.

No obstante, los criterios identificados en este trabajo no han sido plenamente diferenciados en la doctrina; se han empleado indistintamente al grado de conceptuar la validez jurídica bajo la óptica de los tres a la vez, bajo una combinación de dos de ellos o desde la óptica de uno solo, consiguiéndose, así, varios tipos de validez según la perspectiva tomada.

Ahora bien, los criterios denominados realista y axiológico son de considerarse alejados de la verdadera naturaleza de la validez, ya que, como se demuestra en la subsiguiente exposición, guardan una relación más estrecha con los términos vigencia y eficacia y con los principios generales del derecho, respectivamente.

El segundo concepto jurídico a tratar en esta primera parte es el de la vigencia, voz que, como se ha dicho, comparte con la validez una multivocidad semántica, así como jurídica.

Al momento de tratar ese segundo concepto jurídico, se vierte la opinión de que su distinción respecto de algunas otras figuras del derecho radica en que obedece a un factor temporal, por lo que, a pesar de coincidir con la validez en su formalidad, es factible diferenciarlas.

En este orden de ideas, se sostiene la postura de desligar las tres figuras jurídicas materia de esta primera unidad.

Finalmente, se aborda la figura de la eficacia, respeto de la cual, no obstante su univocidad semántica, subsiste una diversidad de razonamientos jurídicos, además de que se identifican varios tipos de eficacia, según la óptica que se siga para aproximarse a ella.

Derivado de la consideración de que el elemento característico de la eficacia en el derecho es que atañe a un evento real y, teniendo en cuenta que el derecho en general es pragmático e íntimamente social, las ideas expuestas en el tercer apartado de esta unidad tienden a reflexionar sobre la conveniencia de flexibilizar la delimitación de este último concepto en estudio, optando por ceñirse a su definición gramatical y, a partir de ella, trasladarse al campo jurídico, pero sin la pretensión de abarcar sus cuantiosas posibilidades, ya que, por lógicas razones, resultaría extenuante, amén de que el objetivo de esta investigación es diverso.

Para finalizar la tercera parte de esta primera unidad, guardando congruencia con las dos anteriores, también se evidencia que es factible desligar las voces en comento y que, en este caso, la singularidad de la eficacia está en el criterio real o material al que se apega.

### **1.1. Validez**

Gramaticalmente,<sup>1</sup> validez significa "Cualidad de válido". Válido, entre otras, tiene como acepciones las de firme, subsistente, aceptable, que vale o que debe valer legalmente. Por su parte, valer se entiende como proteger, patrocinar, amparar, tener vigencia, ser útil para realizar cierta función, etcétera.

De estas definiciones, puede afirmarse que el término en estudio es ambiguo, pues se le identifica con una idea de existencia; se le relaciona con un concepto de aprobación; atañe a una noción de salvaguardia; está vinculado con la vigencia y, en una explicación más, se le precisa a través de una idea de utilidad.

---

<sup>1</sup> Real Academia Española; *Diccionario de la Lengua Española*; 22ª edición; tomo II; Editorial Espasa Calpe; España; 2002; p. 2266.

En este sentido, si gramaticalmente la delimitación de la voz en análisis presenta dificultades, en el campo del derecho no es la excepción. Leticia Bonifaz Alfonzo<sup>2</sup> confirma que “es un concepto ambiguo que no tiene límites de uso precisos”. Carla Huerta Ochoa<sup>3</sup> dice que, derivado de su multivocidad, se han originado numerosas interrogantes, las cuales continúan sin respuesta a pesar de existir cuantiosos estudios, amén de que incluso resulta necesario distinguir varios tipos de validez. Por su parte, el jurista argentino Horacio Daniel Biombo<sup>4</sup> considera que la discrepancia de ideas sobre la validez representa un tipo de “saber que no se sabe lo que es”, llegando al extremo de constituir una “verdadera aporía del pensamiento iusfilosófico”.

Aunado a esta ambigüedad, “validez se ha usado como sinónimo de existencia, de obligatoriedad, de vigencia e incluso de eficacia”,<sup>5</sup> lo que, lejos de coadyuvar a su precisión, impide aún más su entendimiento.

Ahora bien, en un esfuerzo por delimitar el término *validez jurídica*, los doctrinarios del tema se han apegado a tres perspectivas distintas, a saber, un criterio formalista, un criterio realista y un criterio axiológico.

Bajo la visión formalista,<sup>6</sup> la validez jurídica representa una adecuación legislativa entre las normas que conforman un sistema de derecho, atendiendo a la jerarquía que exista entre ellas. Por lo tanto, las normas de menor grado deben ser acordes con las que les siguen en rango superior y éstas, a su vez, deben guardar concordancia con las que tengan por

---

<sup>2</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia; *El problema de la eficacia en el derecho*; 2ª edición; Editorial Porrúa; México; 1999; p. 9.

<sup>3</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; 1ª edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2003; pp. 36 y 146.

<sup>4</sup> BIOMBO, Horacio Daniel; “Validez de las normas jurídicas”; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; tomo XXVI; Editorial Bibliográfica Argentina; Argentina; 1979-1986; p. 612.

<sup>5</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia; *Ídem*.

<sup>6</sup> KELSEN, Hans; *Teoría pura del derecho*; 14ª edición; traducción del original en alemán de Roberto J. Vernengo; Editorial Porrúa; México; 2005; pp. 18, 22, 202, 205 a 208 y 228.

superiores, y así sucesivamente hasta llegar a la norma suprema, de tal manera que en su conjunto instituyan un todo coherente.

Con base en esta postura debe existir, entonces, una norma fundamental, origen común de la validez de todas las normas pertenecientes al sistema jurídico de que se trate y, además, justificante de su unidad y coherencia.

Esta norma primigenia, al no ser precedida por otra, necesariamente deberá suponerse válida, ya que únicamente habrá obedecido a la capacidad política del órgano constituyente formado con ese sólo objetivo de crear las bases organizativas de un concierto social.

En este orden de ideas, el criterio formalista de la validez jurídica se dirige a conceptuar este término atendiendo a la creación de las normas de derecho, las cuales serán válidas si, y sólo si, se produjeron conforme con lo dispuesto por la norma de grado superior que les precede hasta llegar a la norma fundamental. Por lo tanto, el derecho podrá ser continente de cualquier contenido y realizar múltiples fines siempre que en su realización se cumpla con el procedimiento legislativo previsto por la norma de mayor rango.

Sobre la base de este criterio, la validez jurídica consiste en la adecuación de una norma a otra de mayor grado hasta llegar a un precepto supremo que constituye la justificación de todo un sistema jurídico, adecuación que deberá calificarse con base en el procedimiento legislativo que se lleve a cabo. Por tanto, aun cuando determinada norma de derecho, por su contenido o por los fines realizados con su aplicación, sea acorde con la norma superior, si su creación discrepa de ese dispositivo mayor en rango, formalmente deberá desestimarse como parte del sistema, es decir, será inválida. Luego, también cabe concretar que la validez es un concepto dinámico, ya que mutará de acuerdo con la norma básica que rija en un lugar y en un tiempo determinados.

Por su parte, el criterio realista de la validez jurídica concibe a ésta como el parámetro de aceptación y de aplicación del derecho, es decir, un dispositivo jurídico es válido en tanto es admitido y acatado.<sup>7</sup>

En otras palabras, el postulado realista sigue la idea de que, si el derecho es una creación de y para la sociedad, "una norma jurídicamente válida es aquélla que tiene en derecho los efectos normativos que pretende tener."<sup>8</sup> Esto es, un dispositivo de derecho es válido en la medida en que fácticamente consigue su fin, lo que logrará siendo aceptado y obedecido.

Bajo este entendido, resulta meridianamente claro por qué se denomina *realista* al criterio en comento: Tiene como argumento la actualización, en el mundo exterior, de la norma de derecho. Consiguientemente, la validez jurídica representa la materialización de los efectos de la norma, lo que en sentido contrario arroja el aserto de que un precepto jurídico carece de validez cuando no consigue sus fines, o sea, cuando es desoído.

Finalmente, el tercer criterio identificado en las teorías de la validez jurídica refiérese a la justificación del contenido de la norma de derecho, por lo que lo denomino *axiológico*. Sobre el particular conviene tener en cuenta el pensamiento de los autores siguientes:

Eduardo García Máynez:<sup>9</sup>

En un sentido filosófico estricto, las normas son válidas cuando exigen un proceder intrínsecamente obligatorio. El concepto de obligatoriedad explícate en función de la idea de valor. Sólo tiene sentido afirmar que algo debe ser, si lo que se postula como debido es valioso. Por

---

<sup>7</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia; Ob. Cit.; p. 13.

<sup>8</sup> RAZ, Joseph; *La autoridad del derecho. Ensayos sobre derecho y moral*; traducción y notas de Rolando Tamayo y Salmorán; 2ª edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1985; p. 191.

<sup>9</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *Introducción al estudio del derecho*; 50ª edición; Editorial Porrúa; México; 1999; pp. 6 y 7.

ejemplo: podemos decir que la justicia debe ser, en cuanto vale. Si careciese de valor no entenderíamos por qué su realización se encuentra normativamente prescrita.

Luis Recaséns Siches:<sup>10</sup>

...Los valores jurídicos, o criterios ideales de Derecho, son solamente directrices generales, principios orientadores abstractos, que por sí solos no suministran aún una regulación jurídica aplicable directamente a la vida de un pueblo. Estos principios han de ser aplicados o proyectados sobre la realidad social de un determinado pueblo, en un cierto lugar y en una cierta situación histórica. Sólo de la aplicación de esos valores o principios axiológicos a una realidad social concreta se puede sacar el programa ideal de Derecho adecuado para tal situación particular.

[...]

Según Santo Tomás de Aquino y los posteriores desarrollos de su doctrina, llevados a cabo por la escuela española de los siglos XVI y XVII, hay principios racionales de valor inmutable para toda conducta, pero esos principios tienen el carácter de direcciones generalísimas, que por sí solas no constituyen todavía normas directamente aplicables a la regulación de una sociedad. Para obtener tales normas, es preciso referir esas directrices generales a la realidad concreta que se trata de normar, y fabricar normas específicas combinando dichos criterios racionales con los materiales sociales particulares que se intenta regular. La misma doctrina persiste en muchos neo-tomistas contemporáneos, por ejemplo, en el [sic] P. Georges Renard [En nota al pie de la página: Cfr. RENARD (Georges), *Introducción Filosófica al Estudio del Derecho*, trad. de Santiago Cuchillos Manterola, Buenos Aires, 1947.], quien dice que el Derecho natural es para el jurista como la noción de lo bello para el artista: lo bello no es una recta [sic] para fabricar obras maestras; es, al igual que lo justo, un principio de discriminación... De diez casos, en nue-

---

<sup>10</sup> RECASÉNS SICHES, Luis; *Tratado general de sociología*; 27ª edición; reimpresión de la 3ª edición; Editorial Porrúa; México; 1999; pp. 17 y 18.

ve el Derecho natural no tiene solución alguna que proponer, se limita a juzgar las soluciones que se le proponen como posibilidades dentro del cuadro de una determinada realidad social, en un cierto momento y en cierta situación histórica.

[...]

Y otros filósofos del Derecho... han mostrado que, si bien los valores jurídicos son objetos ideales con validez a priori, la puesta en práctica de las exigencias que fluyen de esos valores hay que llevarla a cabo *en, sobre, y con una materia social que es esencialmente histórica*, como lo es la vida humana, es decir, que es *varia* en los diversos lugares y *cambiante* en el transcurso del tiempo; y, por lo tanto, hay fuentes de historicidad para los ideales jurídicos...

En este orden de ideas, queda claro que, al amparo del postulado axiológico, la validez jurídica radica en la materia intrínseca de las normas de derecho, pues será procedente hablar de validez mientras en aquéllas se contengan los valores imperantes en una época y en un lugar determinados, que además justificarán el *deber ser* de ese tipo de normas.

En efecto, dentro de un concierto social es posible identificar principios generalmente aceptados que estimanse valiosos y, por ende, obligatorios para los integrantes de ese conjunto. No obstante, por sí mismos estos valores colectivos nada representan para la normativa que directamente se aplica a la sociedad, es decir, constituyen una moral colectiva que no ha alcanzado una exterioridad propia del derecho. En consecuencia, si lo que se busca es que esos valores sociales se actualicen, llevando a determinada colectividad hacia una realidad acorde con lo que ella misma *siente* que es lo correcto, dichos valores deberán trasladarse al campo del derecho, dotándolo así de validez.

En este entendido, la idea axiológica de la validez jurídica consiste en la inclusión, con miras a protegerlos o materializarlos, de los principios orientadores abstractos predominantes en un tiempo y en un espacio de-

terminados. Por tanto, la norma de derecho que en su contenido carezca de esos valores deberá juzgarse inválida, ya que simple y sencillamente su *deber ser* resultará injustificado.

Desde otra perspectiva puede decirse que la validez jurídica, considerada bajo la óptica axiológica, es el parámetro para discernir entre una norma que tiende a la realización de un orden ideal o no, dependiendo de si en su contenido el legislador tuvo en cuenta las directrices generales y abstractas reconocidas por una colectividad específica en cierta época.

Sin embargo, los tres criterios identificados no han sido completamente diferenciados en la doctrina, ya que los tratadistas los usan indistintamente para vertir sus ideas respecto de la validez jurídica, incluso llegando al extremo de concebir a esta figura bajo los tres criterios a la vez o hablando de varios tipos de validez del derecho según la perspectiva que se adopte. A manera de ejemplo véase que Carlos Arellano García<sup>11</sup> expresa que “Las normas jurídicas, además de tener una validez formal que consiste en tener vigencia en una época y lugar determinados, y también, al lado de su validez intrínseca en cuanto a que realicen valores, dichas normas jurídicas deben tener una validez real, es decir, una facticidad en el ámbito de la realidad.” Claramente, este autor deja ver el empleo de los tres criterios abordados y, sin mayor contrariedad, concluye que hay tres clases de validez.

Otra ilustración se tiene con el concepto de validez brindado por Guillermo Cabanellas de Torres,<sup>12</sup> quien a la letra dice:

**Validez**

[1] Cualidad de un acto o contrato jurídico para surtir los efectos legales propios, según su naturaleza y la vo-

---

<sup>11</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos; *Métodos y técnicas de la investigación jurídica. Elaboración de tesis de licenciatura, maestría y doctorado, tesinas y otros trabajos de investigación jurídica*; 3ª edición; Editorial Porrúa; México; 2004; p. 262.

<sup>12</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; *Diccionario Jurídico Elemental*; 17ª edición; actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas; Editorial Heliasta; Argentina; 2005; p. 392.

luntad constitutiva. / [2] Legalidad de los negocios jurídicos. / [3] Producción de efectos. / [4] Firmeza. / [5] Subsistencia. / [6] Índole de lo legal en la forma y eficacia en el fondo.

La primera, la tercera, la cuarta y la quinta acepciones de la noción transcrita evidencian el criterio realista referido, pues, como se observa, aluden a la aceptación y acatamiento de la norma de derecho, tanto que se producen sus efectos, llegando a identificarse con la firmeza y subsistencia de los actos producidos.

El segundo significado, que identifica la validez con la legalidad de los negocios jurídicos, puede relacionarse con el postulado formalista del tema en estudio, toda vez que esa legalidad es consecuencia de la adecuación del acto a la norma de derecho que lo rige. Así, se da la concordancia con la norma superior, justificándose la unidad y congruencia del sistema jurídico en que se lleve a cabo el negocio.

Por su parte, la última precisión vertida por Cabanellas de Torres contiene dos ideas, una formalista, cuando se refiere a lo “legal en la forma”, y otra realista, cuando describe a la validez como lo “eficaz en el fondo”. Y esta acepción, al emplear en su redacción la conjunción copulativa “y”, deja ver que el autor considera que la validez puede concebirse a partir de ambos criterios a la vez, es decir, incurre en una mezcla de ellos.

Con un enfoque también de mezcolanza de los criterios de comprensión de la validez jurídica identificados anteriormente se encuentra la postura de Enrique Sánchez Bringas,<sup>13</sup> quien al hablar de la norma constituyente lo hace de manera muy similar a como lo plantea Hans Kelsen en su Teoría pura, ya que refiere, igualmente, que aquella —la norma constituyente— es la que inicia el *deber ser*, es la primera, es la que no está precedida por alguna otra norma y, por lo tanto, a partir de ella se desa-

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique; *Derecho constitucional*; 6ª edición; Editorial Porrúa; México; 2001; pp. 133, 134, 665 y 666.

rolla el orden normativo, toda vez que establece las bases para la creación de órganos de producción normativa y delimita sus competencias. En este sentido —también dice ese autor— el principal objetivo de la norma constituyente es su aplicación. Sin embargo, a diferencia de la postura kelseniana, Sánchez Bringas disiente de la suposición de validez de la norma suprema, ya que argumenta que una norma constituyente carece de validez jurídica en el instante en que se expide por el hecho de carecer, asimismo, de aplicación. En consecuencia, la validez de la norma fundamental se irá haciendo presente e incrementando en la medida en que los órganos legislativos creen normas acordes con ella y éstas se apliquen.

De estos razonamientos, Enrique Sánchez Bringas concluye que la validez de todas las normas constituidas se logra si positivizan la norma constituyente, con lo cual, a su vez, esta última también alcanza su validez jurídica.

La idea del autor en comento demuestra una relación entre los criterios formalista y realista de la validez en el derecho, ya que, por una parte, alude a la conformidad de las normas constituidas con la norma constituyente y, por otra parte, concibe que la validez del ordenamiento primigenio radica en su aplicación a través de las normas constituidas. Por lo tanto, el tratadista referido deja ver no sólo una mezcla de los principios formalista y realista de comprensión de la validez jurídica, sino que incluso ilustra una interrelación muy estrecha entre ambos postulados, pues la validez del dispositivo supremo depende de su positivación a través de normas secundarias, cuya validez, a su vez, depende de ser creadas conforme con aquella primera norma.

Ahora bien, el pensamiento de los autores mencionados, al inclinarse por el criterio realista o por el criterio axiológico, incurre en una confusión respecto de lo que es la validez jurídica.

Por el momento (ya que es materia de los dos apartados siguientes) sólo diré que el razonamiento realista, al tener como base la aceptación y la

aplicación de la norma jurídica, refiérese más a los conceptos de vigencia y eficacia que al de validez.

Respecto del postulado axiológico, como se dijo anteriormente, está encaminado a la apreciación del contenido de la norma desde la perspectiva de que sólo se justifica que algo deba ser en tanto tenga valor, por lo que, en todo caso, refiérese más a los principios generales del derecho que a la validez jurídica propiamente dicha.

En este orden de ideas, conviene tener en cuenta lo expuesto por Leticia Bonifaz Alfonso<sup>14</sup> en el sentido de que, respecto de la diferencia entre validez y vigencia, debe decirse que la primera —la validez— depende de que la norma jurídica haya sido creada conforme con la norma fundamental, por lo que está supeditada a la conclusión del procedimiento legislativo; la vigencia, por su parte, obedece a la llegada del término para que inicie. Por lo tanto, la validez y la vigencia de los dispositivos de derecho sólo coinciden cuando la primera surte efectos. Cabe mencionar, entonces, que las normas vigentes son normas válidas, mas si el procedimiento legislativo ha sido colmado, pero el término para la entrada en vigor aún no llega (caso en el que se habla de la *vacatio legis*), sólo podrá decirse que hay validez, aunque no vigencia, de la norma jurídica.

La diferencia entre validez y eficacia radica en que aquélla —la validez— obedece a una ficción normativa, o sea, que una norma concuerda con otra de rango superior, y ésta —la eficacia— depende de un suceso real, es decir, de la aceptación, aplicación y materialización de los efectos que persigue la norma. Entonces, puede hablarse de un precepto jurídico válido, pero ineficaz, cuando es creado de acuerdo con una norma superior, mas es desoído en la realidad; y de un precepto jurídico eficaz, pero carente de validez, cuando, a pesar de ser incoherente con la norma superior, es acatado en los hechos.

El contenido de la norma jurídica puede desvincularse de su validez, en razón de que deriva de un elemento subjetivo, que es precisamente la

---

<sup>14</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia; Ob. Cit.; pp. 10 a 16.

moral colectiva encausada a través de los legisladores, y la validez atañe a un elemento objetivo: La adecuación con la norma superior. Lo que es más, la validez puede desligarse del contenido de la norma porque, en tanto se cumpla con el procedimiento legislativo previsto en la norma superior, se actualizará independientemente del segundo —del contenido—. Así, el análisis de la validez jurídica de una norma llévase a cabo a partir del estudio del apego de su creación a la norma de rango superior, mientras que el contenido de un dispositivo jurídico da pie a cuestionamientos filosóficos, sociológicos, éticos, morales, etcétera, pero no a su adecuación legislativa con la norma superior. Concretamente, la validez refiérese al continente y no al contenido de la norma jurídica.

Con base en lo anterior, la validez en el derecho corresponde a un concepto de cohesión y coherencia de un determinado sistema jurídico, y es una idea dinámica porque sigue la evolución de éste. Y consiste, de manera precisa, en la adecuación de todo el fenómeno jurídico a las *reglas* que los participantes del *juego social* establecieron previamente con miras al desenvolvimiento que ellos mismos pretenden tenga ese *juego*. En consecuencia, todo aquello que respecto del derecho no se adecue a esas *reglas* podrá ser tachado de inválido. En otras palabras, la validez en el derecho es la concordancia de lo jurídico con las normas constitucionales que una sociedad se impuso a sí misma para su ordenación.

## 1.2. Vigencia

Respecto de esta voz, el diccionario<sup>15</sup> la define como “Cualidad de vigente”. Vigente es lo “Dicho de una ley, de una ordenanza, de un estilo o de

---

<sup>15</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 2301.

una costumbre: Que está en vigor y observancia.”<sup>16</sup> Por su parte, la misma fuente plantea cinco acepciones para la palabra vigor, a saber:

Fuerza o actividad notable de las cosas animadas o inanimadas. // 2. Viveza o eficacia de las acciones en la ejecución de las cosas. // 3. Fuerza de obligar en las leyes u ordenanzas. // 4. Duración de las costumbres o estilos. // 5. Entonación o expresión enérgica en las obras artísticas o literarias.

En consecuencia, podría concluirse que, en una interpretación gramatical, el término *vigencia jurídica* esencialmente se refiere a la observancia, fuerza obligatoria y duración de las normas de derecho.

Esta primera apreciación, por lo que hace a la observancia y a la fuerza obligatoria mencionadas, es una reminiscencia del problema de identificación entre los términos validez y eficacia con el que ahora se estudia. Los tratadistas igualmente insisten en relacionarlos al grado de confusión.

Joseph Raz,<sup>17</sup> por ejemplo, dice que un sistema jurídico está en vigor si es efectivamente seguido, observado y aplicado dentro de la comunidad, lo que demuestra la estrecha relación que establece entre la eficacia y la vigencia, sino es que, incluso, hace depender ésta —la vigencia— de aquélla —la eficacia—.

Otra muestra de esta relación de conceptos se tiene con Hans Kelsen,<sup>18</sup> quien, si bien los diferencia, al hablar de ellos los hace corresponder tanto que a la vigencia la nombra validez temporal de la norma.

Eduardo García Máynez,<sup>19</sup> en otro ejemplo de esta *relación-confusión*, al desarrollar la diferencia entre derecho vigente y derecho positivo, se refiere indistintamente a la vigencia llamándola validez formal.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> RAZ, Joseph; Ob. Cit.; p. 193.

<sup>18</sup> KELSEN, Hans; Ob. Cit.; p. 217.

<sup>19</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; Ob. Cit.; pp. 38 y 39.

En un extremo, una obra especializada, como la Enciclopedia Jurídica Mexicana,<sup>20</sup> respecto de la voz en estudio dice: "**VIGENCIA**, v. [véase] VALIDEZ DEL DERECHO.", demostrando así que el término en estudio está íntimamente ligado con el de validez, al grado de que explicando éste se esclarece aquél. No obstante, cabe decir que en la misma fuente<sup>21</sup> se expone de manera separada un estudio sobre la iniciación de la vigencia de la ley, ¿acaso la iniciación de la vigencia no se logra comprender con la explicación de la iniciación de la validez, si es que ya se habían identificado dichos términos al remitir el estudio de la vigencia al estudio de la validez?

Estas apreciaciones indican nuevamente que existe una intrincada vinculación entre las figuras jurídicas materia de esta unidad. Empero, por lo que hace a la vigencia puede puntualizarse que su esencia se refiere a un factor temporal, lo que ya la desliga de la validez y de la eficacia.

Lo dicho es así porque "La vigencia... es un criterio jurídico que delimita el ámbito de exigibilidad temporal de una norma."<sup>22</sup> Entonces, trátase de un parámetro del periodo de aplicación potencial de los dispositivos jurídicos. En sentido contrario se tiene que una norma de derecho carece de vigencia cuando su lapso de posible aplicación no ha dado inicio o ya transcurrió.

Este razonamiento obedece al dinamismo del derecho, que provoca su constante evolución, su necesaria actualización; de ahí que resulte evidente que las normas jurídicas no deban ser aplicables infinitamente y sí encontrar límites en el tiempo, pues al ir cambiando las situaciones que en principio fueron consideradas para llevar a cabo el trabajo legislativo, la norma, indudablemente, debe seguir ese cambio. Por lo tanto, los dispositivos de derecho tendrán que adaptarse a las nuevas circunstancias, so

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; 2ª edición; tomo VI; Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2004; p. 984.

<sup>21</sup> MADRAZO, Jorge; "Iniciación de la vigencia de la ley"; *idem*; tomo IV; p. 541.

<sup>22</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; p. 38.

pena de volverse anacrónicos. Luego, la vigencia representa el margen temporal que delimita la norma jurídica, con la mira fundamental de irse adecuando a la realidad presente.

En otras palabras, la obra del legislador, al no ser omnipresente, encuentra una limitante llamada vigencia que precisamente dispondrá un inicio y un fin de la norma jurídica, es decir, establecerá el lapso dentro del cual el dispositivo de derecho puede ser observado. Y se emplea el verbo *poder* y no el verbo *deber* porque, siguiendo las ideas de Carla Huerta Ochoa,<sup>23</sup> la presencia de una norma de derecho no garantiza su aplicación, esto es, que en determinado periodo cierta disposición jurídica sea potencialmente aplicable no significa que efectivamente se aplique; simplemente, la vigencia se reduce a señalar *un tiempo* de probable aplicación de la norma. De esto su divergencia con la eficacia jurídica.

Lo que es más, en palabras de Guillermo Cabanellas de Torres,<sup>24</sup> hablar de vigencia en el derecho es referirse a la subsistencia de la norma sin importar el tiempo transcurrido ni su aplicación, ni siquiera su desuso. Esto porque la vigencia en el derecho se acepta de manera unánime como formalmente establecida, es decir, fijada por la propia norma jurídica. Más explícitamente dígase que la vigencia es una limitante temporal establecida por la norma jurídica para la propia norma jurídica. Por tanto, mientras una norma de derecho no disponga el fin de otra norma de derecho, ésta, a pesar del tiempo transcurrido desde su creación; a pesar de que no sea aplicada, e incluso a pesar de que ya existan desusos en su contra, permanecerá vigente. Así, es de insistirse que la vigencia jurídica sólo es la medida del tiempo dentro del cual un dispositivo legal tiene potencial aplicación. Concretamente, la vigencia en el derecho es la duración de la norma jurídica.

---

<sup>23</sup> *Idem*; pp. 38 y 39.

<sup>24</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Ob. Cit.; p. 398.

Visto lo anterior, queda claro que el término en estudio puede desvincularse de la eficacia jurídica y, en consecuencia, es impreciso afirmar que un sistema jurídico es vigente si efectivamente es seguido. Ahora, por lo que hace a la relación entre vigencia y validez también es factible distinguirlas.

Como quedó asentado en el apartado anterior, la validez en el derecho representa una concordancia de lo jurídico con las normas constitucionales de una sociedad, y en este desarrollo se ha concluido que la vigencia es la duración de las normas jurídicas. Luego, la primera precisión que puede hacerse es que la validez depende de una especie de autorización de la norma, mientras que la vigencia responde a la interrogante ¿cuándo es observable una norma?

De otra manera, dígase que la vigencia, al igual que la validez en el derecho, es un tipo de autorización jurídica, mas discrepa de la validez porque no se endereza para reconocer el ajuste de una norma a otra norma de mayor jerarquía, sino simplemente para delimitar su temporalidad. Incluso, la validez y la vigencia operan aisladamente, tanto que es factible encontrar un dispositivo válido, pero carente de vigencia (recuérdese otra vez el ejemplo de la *vacatio legis*), y un dispositivo vigente, pero inválido (muestra de ello es una ley declarada inconstitucional: Su vigencia no está en duda, pero su validez sí).

Sobre la base de este entendido, conviene analizar la postura que conceptúa la vigencia como un tipo de reconocimiento político de la norma jurídica. Un exponente de esta idea es Eduardo García Máynez,<sup>25</sup> quien asevera que el derecho vigente es el que en un lugar y en un tiempo determinados es reconocido por la autoridad política, declarándolo obligatorio y, por tanto, la vigencia es sólo un atributo formal consistente en el *sello* que el Estado imprime a las normas jurídicas.

---

<sup>25</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; Ob. Cit.; pp. 37 a 39.

Este criterio, si bien en apariencia es compatible con lo dicho anteriormente respecto de que el concepto analizado es un parámetro de la norma establecido por la norma misma y, por consiguiente, un precepto de derecho sólo es vigente en tanto otro precepto de derecho así lo disponga, al llegar al extremo de identificar la vigencia con una especie de validez, deja de lado que la vigencia no se reduce a reconocer ni a identificar las normas que pertenecen al sistema jurídico, sino que sólo determina el lapso de su aplicabilidad. Por tanto, es recomendable recordar que el papel de la validez es diverso al de la vigencia, pues de lo contrario se caería en el absurdo de que en el derecho esta última —la vigencia— depende de aquella —la validez—, lo que de suyo es incompatible con la propia validez jurídica, ya que, con el fenómeno de la ultra-actividad,<sup>26</sup> en ocasiones una norma jurídica que por disposición de otra pierde su vigencia válidamente sigue aplicándose en ciertos supuestos.<sup>27</sup> Así las cosas, de aceptarse que la vigencia depende de la validez, en el caso de la ultra-actividad acontecería una paradoja: Un precepto inválido por disposición de una norma válida continuaría aplicándose legalmente en asuntos específicos.

Es inconcuso, entonces, que la pérdida de vigencia no implica la pérdida de validez ni tampoco la de eficacia. Consecuentemente, estas figuras jurídicas se refieren a fenómenos divergentes y, por ende, es dable diferenciarlas.

También es pertinente exponer que la falta de eficacia o de validez no conlleva una pérdida de vigencia. El primer supuesto ya quedó demostrado en líneas que anteceden. Por lo que hace a la invalidez como

---

<sup>26</sup> HUERTA OCHOA, Carla; "Artículos transitorios y derogación"; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; Nueva Serie; Año XXXIV; Número 102; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2001; pp. 817 y 818.

<sup>27</sup> Ejemplo de ello sucede cuando se abroga una norma adjetiva para dar paso a una nueva, caso en el que, bajo el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio del gobernado, éste válidamente podrá optar por continuar un procedimiento iniciado anteriormente bajo el régimen de la norma cuya vigencia concluyó.

presupuesto de pérdida de vigencia, como ya se dijo, en la práctica el ejemplo de una ley declarada inconstitucional lo demuestra, ya que, sin duda, dicha ley nunca fue válida, pero su vigencia dio inicio, tan es así que los tribunales abordaron el estudio de su constitucionalidad y la declararon contraria a nuestra ley fundamental, y esta resolución no afectará esa vigencia, pues téngase en cuenta que las sentencias de esa naturaleza carecen de efectos generales.

En resumen, la vigencia jurídica es un concepto que atañe directamente a la temporalidad de las normas de derecho, pues es la medida de su duración. Es un criterio formal, ya que se establece por otra norma jurídica, sin embargo, ello no significa que sea una especie de validez o que dependa de ésta, toda vez que no prejuzga sobre la adecuación del precepto jurídico ni sobre la pertenencia de éste al sistema. Asimismo, nada tiene que ver con la eficacia en tanto que la duración de una norma de derecho no es garantía de su aplicación ni de la consecución de sus fines. Simple y sencillamente es el marco temporal que delimita la norma de derecho.

### **1.3. Eficacia**

A diferencia de las dos voces estudiadas anteriormente, la eficacia, semánticamente, es unívoca; significa "Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera."<sup>28</sup> No obstante, su multivocidad jurídica subsiste al igual que en la validez y que en la vigencia.

En este caso, el término en estudio no sólo se considera ambiguo por la estrecha relación que se le atribuye con otras figuras jurídicas, como la validez, la vigencia, la obligatoriedad, la existencia, etcétera, sino que, además, aun cuando se aceptara un criterio unánime al respecto, los doctrinarios discuten la posibilidad de diferenciar varios tipos de eficacia,

---

<sup>28</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 865.

dependiendo del enfoque desde el que sea considerada. Así, plantean la conceptualización de este término a partir de perspectivas como la aplicación, el cumplimiento, la consecución de los fines, el éxito de la norma de derecho, entre otras.

Por ejemplo, Leticia Bonifaz Alfonzo<sup>29</sup> dice que, de manera ordinaria, el término *eficacia* se refiere a "1) la aplicación de la norma; 2) a su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación y 3) a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines o propósitos." Asimismo, menciona que el uso de esta figura jurídica, en función de los fines señalados en el inciso 3), está vinculado con los usos precisados en los incisos 1) y 2) porque el cumplimiento del propósito de cada norma en particular, de una ley o de todo el ordenamiento al final dependerá de la obediencia y aplicación aludidas.

Guillermo Cabanellas de Torres,<sup>30</sup> en otra muestra, refiérese a la eficacia jurídica de dos maneras: 1) Como concordancia entre la conducta prescrita por el ordenamiento y la desarrollada en la realidad por sus destinatarios y 2) como aplicación efectiva de las sanciones previstas para el caso de transgresión del orden vigente.

En una tercera opinión sobre el tema, Óscar Correas,<sup>31</sup> en principio, se refiere a la eficacia como una categoría propia de la sociología jurídica que indica las normas que consuman la función instituida por el legislador y, seguidamente, dice que el término analizado puede clasificarse en subjetivo y objetivo. La eficacia es subjetiva cuando se considera a partir de las decisiones políticas del legislador, siendo eficaz una norma si su efecto responde a las intenciones de quienes la crearon, y es objetiva cuando se refiere a los efectos de la norma de derecho, ya sea que éstos no se hayan

---

<sup>29</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia; Ob. Cit.; p. 8.

<sup>30</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Ob. Cit.; p. 139.

<sup>31</sup> CORREAS, Óscar; "Eficacia"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo III; pp. 670 a 672.

previsto, pero debieron preverse; ya sea que se hayan previsto, pero no hubieren sido confesados, o que hayan sido vistos de una manera por el grupo en el poder y de otra manera por la gente.

Para efectos de esta investigación, finalmente véase la clasificación de la eficacia realizada por Liborio Hierro,<sup>32</sup> quien argumenta que el término en estudio no se agota con las ideas familiares de cumplimiento y aplicación de la norma jurídica, sino que también puede hablarse de ella dándole otros matices:

- La eficacia como vigencia cuando es empleada para designar “las condiciones y los límites” que normativamente determinan que un precepto despliegue su obligatoriedad, es decir, su promulgación, publicidad, entrada en vigor, lapso de vigencia, derogación, desconocimiento o desuso;
- la eficacia como correspondencia cuando el precepto de derecho cumple los efectos deseados por el legislador;
- como aceptación cuando la eficacia representa el parámetro de identificación moral con el contenido prescriptivo de la norma;
- la eficacia como éxito de la norma en cuanto instrumento para alcanzar un estado de cosas bueno o deseable, y
- la eficacia como eficiencia cuando refiérese a la norma como el instrumento adecuado o inadecuado para realizar el estado de cosas deseado por su editor.

Sobre estas consideraciones, Liborio Hierro<sup>33</sup> concluye con una abundante clasificación, a saber, la eficacia jurídica como: Cumplimiento, aplicación, vigencia, correspondencia, aceptación, éxito y eficiencia de la norma de derecho, estadios que dependen de la óptica a través de la cual se aprecie la figura en estudio.

---

<sup>32</sup> HIERRO, Liborio L.; *La eficacia de las normas jurídicas*; Editorial Ariel; España; 2003; pp. 17 a 20.

<sup>33</sup> *Ídem*; pp. 21 y 22.

Estas referencias muestran que la eficacia en el derecho es, sin duda, un tema oscuro, de naturaleza ambigua o, al menos, "se trata de un concepto en estado primitivo de construcción [aunque] de todos modos parece obvia su utilidad".<sup>34</sup> Si bien semánticamente es unívoco, véase como los juristas han insistido en explorar el multifacético campo de la materialización o realización de la norma de derecho, o sea, de las variadas posibilidades de experimentar el derecho en la realidad, que, podría decirse, es la materia unánime de la eficacia jurídica.

En efecto, siguiendo a Gloria Moreno Navarro,<sup>35</sup> se considera que toda norma jurídica se expide para llevarse a cabo en una sociedad determinada. El derecho es una materia eminentemente práctica; es inconcuso que sobre él puede abundarse teóricamente, sin embargo, todas esas ideas tienen un reflejo en la realidad, ya que el fenómeno jurídico es una creación de la sociedad para su propia ordenación. En consecuencia, necesariamente repercute en los hechos.

Conforme con esto, es de expresarse muy sintéticamente que la eficacia corresponde a un factor real, lo que entonces la diferencia de los otros dos conceptos tratados en esta unidad, pues, como ya se vio, la validez obedece a un parámetro formal y la vigencia rígease por una idea de temporalidad.

Dicho esto, y en vista de las cuantiosas perspectivas desde las que se ha apreciado la voz que se analiza, con la intención de sentar una base sólida para esta investigación —pues recuérdese que versa sobre la eficacia de un recurso administrativo— me propongo ya sólo comprender la eficacia jurídica a partir de desentrañar su sentido con fundamento en su significado gramatical.

---

<sup>34</sup> CORREAS, Óscar; Ob. Cit.; p. 672.

<sup>35</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; *Teoría del derecho*; McGraw-Hill; México; 1999; p. 134.

El sustento de esta empresa es la consideración de que, si la propia delimitación filológica del término eficacia presenta un carácter unívoco, es inexistente una justificación para imprimirle a ese concepto una variedad de significados, como lo han hecho los juristas que han abordado el tema. Menos aún en un trabajo de investigación como es éste, en el que la misión esencial no es filosofar sobre la eficacia, sino abordarla en la resolución de una cuestión práctica, como lo es el derecho.

Así las cosas, es indispensable obtener un criterio que, posteriormente, disuelva alguna contrariedad teórica que restara concreción a esta tesis.

En este sentido, ya se dijo que eficacia significa "Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera."<sup>36</sup> Ahora, por jurídico entiéndese "Que atañe al derecho o se ajusta a él."<sup>37</sup> Luego, de una interpretación gramatical se tiene que la eficacia jurídica es la aptitud del derecho de conseguir sus fines.

Esta apreciación, sencilla y tal vez muy distante de las elaboradas teorías que brevemente se han referido, pudiera encontrar el inconveniente de retornar a esas disquisiciones, ya que habría que preguntarse cuáles son, en todo caso, los fines del derecho, cómo se consiguen, cuándo puede decirse que se lograron, etcétera, cayendo en el prolijo estudio del tema.

Para solventar esa contingencia, creo que es suficiente mirar hacia el objetivo esencial del derecho, que considero es ordenar una sociedad, colocar todas y cada una de las partes de ese gran todo social de modo tal que sea susceptible de desarrollar la forma de vida que a sí mismo se ha impuesto.

En ese tenor, la eficacia del derecho deberá tratarse analíticamente, es decir, detectando si cada uno de sus componentes, llámensele norma fundamental, leyes primarias, leyes secundarias, reglamentos, artículos,

---

<sup>36</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 865.

<sup>37</sup> *Idem*; tomo II; p. 1332.

sentencias, convenios, etcétera, coadyuvan a la consecución del fin último del orden jurídico.

Bajo esta visión, resulta irrelevante ocuparse de saber si la eficacia se refiere al cumplimiento o a la aplicación de la norma; a la adecuación entre lo deseado por el legislador o lo que en la realidad se presenta con la norma que creó; a la obediencia o a la aceptación de la norma, etcétera. Cada caso es particular y, por lo tanto, cada norma es susceptible de ese análisis. Incluso, es posible llegar al extremo de que una misma norma es eficaz en una situación y en otra no lo es, ejemplo de ello son las denominadas lagunas ideológicas o políticas<sup>38</sup> de la ley: Habrá casos en que la aplicación de la norma acarreará resultados más injustos que de no haberla aplicado. Entonces, ¿cuándo es eficaz?, cuando se aplica o cuando no se aplica, cuando se cumple o cuando no se cumple, cuando se acepta o cuando no se acepta, en fin.

Este razonamiento contiene la reflexión sobre la conveniencia de limitar el término *eficacia* o dejarlo simplemente como un concepto flexible a las circunstancias del asunto en cuestión. Considero que lo más apropiado es esto último.

En efecto, las relaciones sociales de que se encarga el derecho son tan diversas que sus conceptos —como la eficacia— requieren reducirse sólo a eso, a ideas generales, mas no a *recetas exactas del deber ser*.

Por conclusión, entonces, la eficacia jurídica es sencillamente una característica de la norma de derecho que la distingue por ser apta, en una situación determinada, para conseguir el fin de su promulgación.

Conceptuar la eficacia jurídica en esos términos débese a la consideración de que el orden normativo, al estar dirigido al fenómeno social, que de suyo es complejo, no podría encontrar —como no lo ha hecho— una delimitación exacta, sino que sólo es posible aproximarse a él a partir de

---

<sup>38</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; pp. 121 y 122.

las diversas perspectivas desde las que los tratadistas se han esmerado en hacerlo.

Luego, a pesar de que la definición de uno de sus componentes —como lo es la eficacia— pareciera una meta lógicamente alcanzable, ya que es de deducirse que una parte es más sencilla que el todo, lo cierto es que precisar su significado no es tarea fácil, ya que, al igual que el derecho, dirígese a una realidad multifacética llamada sociedad.

El derecho, al tener como *campo de experimentación* al complejo social, adquiere tantas posibilidades de comprensión como posibilidades de vida social puedan presentarse. En consecuencia, también sus componentes siguen esa suerte.

La eficacia jurídica es, pues, tan multifacética como el derecho mismo y, por tanto, puede decirse de ella tanto como de aquél pueda decirse. En este entendido, es asequible la respuesta a por qué los teóricos de la eficacia jurídica han sido capaces de entenderla desde tan divergentes ópticas.

Por esto es que se sugiere concebir la eficacia en el derecho desde su significado gramatical y de ahí llevarlo a lo jurídico, pero sin la pretensión de abarcar las infinitas posibilidades de éste. Consiguientemente, se afirma que la eficacia en el derecho representa la aptitud de éste para conseguir, en una situación determinada, los fines de su promulgación.

Este concepto debe entenderse considerando que el objetivo fundamental del fenómeno jurídico es la armonización social. Por lo tanto, decir que una norma de derecho es eficaz significa que, al actualizarse en los hechos, resuelve un escenario concreto, contribuyendo a la armonía social.

Con base en este entendido, eficaz es la norma que se aplica como la que se cumple; la que se obedece como la que se acepta; la que corresponde a los fines del legislador; la que logra un estado deseable de cosas; la que sirve para lograr un estado deseable de cosas, etcétera, siempre que su actualización en la realidad contribuya al orden de una sociedad.

Entendido esto, es factible decir que las normas de derecho tienen grados de eficacia, ya que de uno a otro dispositivo podrá hablarse de mayor o menor eficacia en una singular realidad, es decir, una norma jurídica podrá ser más eficaz que otra cuando se dirigen a una misma situación. Asimismo, una norma jurídica podrá ser más eficaz para una situación que para otra.

Finalmente, en el tenor que se ha venido sosteniendo respecto de que es factible diferenciar los términos materia de esta unidad, ahora se demuestra la divergencia entre eficacia, validez y vigencia jurídicas.

La desvinculación entre validez y eficacia se demuestra porque aquella trata de un supuesto teórico, que es la concordancia de la norma con el sistema jurídico, y ésta se proyecta al exterior de la norma, buscando la consecución de sus fines.

Esto se contrapone con lo dicho por Javier Orlando Santofimio<sup>39</sup> en el sentido de que “un acto perfecto, legalmente producido, perfectamente válido, engendra una eficacia perfecta e indiscutiblemente apta para lograr los fines que persigue”. Simplemente, piénsese en una sentencia definitiva en la que se condena a una persona al pago de sus deudas, si dicha persona se encuentra en total estado de insolvencia, ese fallo resultará ineficaz absolutamente, por más que se alegue su exhaustiva validez. En consecuencia, la validez y la eficacia jurídicas pueden desligarse.

El ejemplo anterior demuestra la posibilidad de separar la validez de la eficacia en tanto que indica que la formalidad (validez) no siempre coincide con la realidad (eficacia). En el caso expuesto, obtener un fallo que formalmente condena a alguien al pago de sus deudas no significa que en los hechos esa resolución sea ejecutable. Por tanto, que una norma sea válida no significa que sea eficaz, sino simplemente que se adecua al sistema.

---

<sup>39</sup> SANTOFIMIO G., Javier Orlando; *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1988; pp. 115 y 116.

En este orden de ideas es posible llegar al extremo de afirmar que incluso el ordenamiento fundamental de un sistema jurídico puede ser ineficaz aunque formalmente refleje los principios rectores de la sociedad a la que se dirige. Al respecto tómesese en cuenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: En su artículo 123 textualmente se lee “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.” Sin embargo, si bien este precepto refleja el legítimo principio de la sociedad mexicana de que cualquiera de sus integrantes cuente con una actividad laboral en buenas condiciones, en la realidad la sola presencia de este dispositivo no abate los altos índices de desempleo, ya no hablarse de los trabajos indignos o inútiles socialmente. Muestra aún mayor de la ineficacia de este dispositivo fundamental es que ningún individuo puede alegar en su favor que tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil y, por esa sola invocación, obtener un empleo con esas características.

Respecto de la vigencia y la eficacia, Santofimio<sup>40</sup> insiste en que están íntimamente relacionadas, a grado tal que califica de inexistente jurídicamente un acto fundamentado en preceptos derogados. La realidad, sin embargo, demuestra lo contrario: Una resolución definitiva en la que se invoquen preceptos de derecho derogados surtirá plenos efectos mientras el sujeto con interés jurídico para impugnarla no lo haga y obtenga un fallo favorable a su impugnación; es más, esa resolución definitiva, de no combatirse, se entenderá consentida, llegando a causar estado y, por consiguiente, volverse inmodificable y sus efectos surtir plenamente. Por lo tanto, que se hayan invocado normas de derecho carentes de vigencia no impide que la eficacia de la resolución se actualice.

La duración de las normas jurídicas se aleja de su aptitud para conseguir sus fines por el hecho de que éstos dependen de su aplicación, mas no de su

---

<sup>40</sup> *Ídem*; p. 197.

temporalidad, y esa aplicación, si bien de manera formal encuéntrase limitada por aquella temporalidad, en la realidad depende únicamente del factor humano que, por naturaleza, es imperfecto y, por lo tanto, materialmente no existe seguridad alguna de que las formas se acaten plenamente. Luego, la vigencia y la eficacia en el derecho también pueden desvincularse.

Los ejemplos contrarios, es decir, en los que hay ausencia de eficacia, pero presencia de validez o de vigencia ya se demostraron en los apartados anteriores, por lo que, en obvio de repeticiones innecesarias, me remito a ellos.

Por conclusión, la eficacia jurídica es una característica que se presenta en los dispositivos de derecho que consiguen materializar sus fines; se refiere a un elemento exterior de la norma de derecho y se diferencia de la validez y de la vigencia por ser éstas el resultado de una perspectiva formal y de una perspectiva temporal, respectivamente, mientras que la eficacia obedece a un criterio real o material.

## **2. Jurisprudencia técnica**

Pocos autores se refieren a la jurisprudencia técnica. Lo común es encontrar abundantes desarrollos sobre la jurisprudencia, simplemente dicha, y respecto de la técnica cabe decir que corresponde a un concepto de uso general y no exclusivo del derecho.

Entre los tratadistas que abordan el tema de la jurisprudencia técnica, como tal, se encuentra Eduardo García Máynez,<sup>41</sup> quien dice que es una “doctrina del orden positivo” antagónica de la teoría general del derecho, pues mientras ésta tiene por objeto desentrañar el significado del derecho, la jurisprudencia técnica encárgase de sistematizar y resolver los problemas derivados de su aplicación.

---

<sup>41</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; Ob. Cit.; pp. 124 a 127.

Conforme con ese autor, la jurisprudencia técnica es, entonces, una materia que da por entendida la esencia jurídica, remitiéndose sólo a organizar metódicamente los componentes de un ordenamiento determinado, así como resolver las cuestiones que surjan con motivo de su ejercicio en la realidad.

Otras características surgidas de esta primera noción del tema en comento son su localidad y su temporalidad, que sobrevienen en razón del sistema al que los estudios de jurisprudencia técnica se refieran.

En efecto, la jurisprudencia técnica se encamina a organizar y a enfrentar las dificultades acaecidas por la aplicación de un cuerpo normativo identificado, sin llevar a cabo consideración alguna respecto de su validez. Luego, la jurisprudencia técnica representa un estudio particular de cada ordenamiento y, en consecuencia, puede haber tantas doctrinas al respecto como ordenamientos existan o hayan existido.

Esto último permite dejar establecido con mayor solvencia que el tema que ahora se trata es esencialmente singular respecto de su materia de estudio y pragmático por la forma en que lo aborda y, si bien indica parámetros comunes para su ejercicio, eso no significa que pretenda llegar a un conocimiento uniforme ni exhaustivo.

Vista esta idea sobre la jurisprudencia técnica y considerando que en la doctrina generalmente se habla de la jurisprudencia —a secas— y no de aquélla, así referida, conviene optar por desentrañar analíticamente su sentido. Para esto se considera suficiente tratar por separado las voces que la nombran, es decir, *jurisprudencia* y *técnica*.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española<sup>42</sup> atribuye tres acepciones a la palabra *jurisprudencia*, a saber, "ciencia del derecho", "conjunto de las sentencias de los tribunales, y doctrina que

---

<sup>42</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 1332.

contienen" y "criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes."

Respecto del término *técnica*, la misma fuente<sup>43</sup> establece dos significados que al caso interesan: 1) "Perteneiente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes" y 2) "dicho de una palabra o de una expresión: Empleada exclusivamente, y con sentido distintivo del vulgar, en el lenguaje propio de un arte, ciencia, oficio, etc."

Con base en estos significados, la idea gramatical de la jurisprudencia técnica es que tratase de una disciplina del derecho que versa sobre la sistematización y la aplicación de éste, y se distingue de la jurisprudencia simplemente dicha, en razón de que va más allá de nombrar sólo la ciencia del derecho en general y la doctrina y criterios surgidos de la actividad jurisdiccional.

El calificativo de *técnica* le da a la jurisprudencia un enfoque funcional, pasando de nombrar al conjunto jurídico en general o a las doctrinas y criterios surgidos de la labor de los juzgadores a denominar una materia jurídica que goza de contenido propio.

Estas precisiones gramaticales se asemejan en gran medida a lo que los doctrinarios han concluido unánimemente respecto de la jurisprudencia simplemente dicha. Por lo que acontece la interrogante respecto de la necesidad de nombrarla *técnica*.

Por ejemplo, Guillermo Cabanellas de Torres,<sup>44</sup> además de referirse a la jurisprudencia como "La ciencia del Derecho", "El Derecho científico", "La ciencia de lo justo y de lo injusto, según parte de la definición justiniana...", "La interpretación de la ley hecha por los jueces", "Conjunto de sentencias que determinan un criterio acerca de un problema jurídico omitido y oscuro en los textos positivos o en otras fuentes del Derecho", "La interpretación reiterada que el Tribunal Supremo de una nación establece en los asuntos de que cono-

---

<sup>43</sup> *Idem*; p. 2144.

<sup>44</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Ob. Cit.; p. 217.

ce" y "La práctica judicial constante", también habla de ella en términos del "Arte o hábito de interpretar y aplicar las leyes" y, desde un sentido pedagógico refiérese a ella como la "Enseñanza doctrinal que dimana de las decisiones o fallos de autoridades gubernativas o judiciales".

Luego, es de advertirse que ese autor coincide con la delimitación gramatical de jurisprudencia, amén de que, sin llamarla *técnica*, brinda acepciones que concuerdan con lo que García Máynez conceptúa como jurisprudencia técnica. Es decir, no sólo se refiere a la jurisprudencia como la ciencia del derecho y la doctrina y criterios derivados de las decisiones jurisdiccionales, sino que también le da los alcances de lo que se ha entendido como jurisprudencia técnica en el sentido de tratarse de una disciplina jurídico-funcional que ha desarrollado un contenido propio encaminado a la sistematización y correcta aplicación de un orden jurídico determinado. En consecuencia, se robustece la incógnita mencionada, siendo viable plantear ahora otras interrogantes: Jurisprudencia y jurisprudencia técnica, ¿son lo mismo?, ¿la jurisprudencia técnica es una especie de la jurisprudencia?

Jorge Adame Goddard<sup>45</sup> habla del término *jurisprudencia* remitiéndose a las raíces latinas que lo componen y, en este sentido, dice que se trata de la "prudencia de lo justo", pues "proviene de *ius* y *prudentia*". Con base en esto, le da a la jurisprudencia un carácter funcional, sin limitarla a su alcance gramatical de nombrar a la ciencia jurídica, así como a las directrices teóricas originadas por el trabajo de los juzgadores.

Adame Goddar<sup>46</sup> le da a la jurisprudencia un alcance jurídico-intelectual, ya que se refiere a ella como el vehículo para conducir la inteligencia hacia el criterio jurídico. Menciona que la prudencia, que es uno de los vocablos que conforman el término en estudio, es una virtud que per-

---

<sup>45</sup> ADAME GODDARD, Jorge; "Jurisprudencia"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo IV; pp. 794 a 796.

<sup>46</sup> *Ídem*.

mite al hombre actuar con cautela, y referida a lo jurídico es, entonces, la virtud que distingue entre lo justo y lo injusto. Luego, la jurisprudencia implica que la inteligencia lleve a cabo dos acciones: Que asimile los criterios para diferenciar lo justo de lo injusto y que aprenda el modo de reformar esos criterios para adecuarlos al caso que concretamente se le presente. En pocas palabras, la jurisprudencia conlleva que la inteligencia adquiera criterio jurídico.

Atento a esta opinión, véase como se le da a la jurisprudencia un enfoque funcional directamente relacionado con el intelecto humano que, de cualquier manera, no se aleja de la noción que se ha expuesto de la jurisprudencia técnica respecto de que se refiere a una organización y correcta aplicación de un cuerpo normativo específico, pues ambas funciones bien pueden identificarse con la asimilación de los criterios de derecho y el aprendizaje de la correcta aplicación de éstos a un asunto concreto, respectivamente, que se encuentran en la noción de Jorge Adame. Por lo tanto, continúan las interrogantes planteadas.

En una opinión más al respecto, se tiene que Juan Carlos Smith<sup>47</sup> distingue tres acepciones de la jurisprudencia "usuales en Derecho", a saber: 1) "ciencia del Derecho", 2) "conjunto de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por órganos judiciales y administrativos" y 3) "conjunto de sentencias dictadas en sentido concordante acerca de una determinada materia". Como se ve, este autor se adecua más a la idea gramatical del término jurisprudencia y, por tanto, suma a favor de diferenciarlo del término jurisprudencia técnica, ya que a éste le corresponden alcances más específicos y trátase no sólo de un nombre, sino de toda una materia, cuyo contenido estriba en un suceso funcional del derecho, que es su organización y su aplicación correcta.

---

<sup>47</sup> SMITH, Juan Carlos; "Jurisprudencia"; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo XVII; p. 215.

En suma, la jurisprudencia técnica es un método cuyo fin es dual: Por un lado se dirige a ordenar las diferentes partes que componen un cuerpo normativo e, incluso, puede decirse que también lo sitúa en el lugar que le corresponde respecto de otros cuerpos normativos, y por otro lado sienta las bases para la aplicación correcta de ese conjunto jurídico. De esto es que en la doctrina especializada se diga que “la jurisprudencia técnica tiene dos grandes apartados, por una parte la Sistemática jurídica, y por el otro [sic] la Técnica jurídica o doctrina de aplicación del derecho.”<sup>48</sup>

Por lo tanto, considero que hablar de jurisprudencia simplemente dicha y de jurisprudencia técnica es referirse a cosas diferentes. La primera es un nombre que se emplea para distinguir de manera general la ciencia del derecho y los criterios emergidos de la función jurisdiccional, mientras que la jurisprudencia técnica refiérese a todo un cuerpo teórico-práctico, cuya trascendencia estriba en la ordenación, al interior, así como hacia el exterior, y en la aplicación de un sistema jurídico. En consecuencia, es conveniente distinguir entre jurisprudencia y jurisprudencia técnica, pues, como se ha visto refiérense a objetos diferentes, amén de que se carece de elementos para afirmar si una es el género de la otra.

Esto último es así porque, si bien a simple vista parece que la jurisprudencia técnica es una especie de la jurisprudencia, lo cierto es que esta apariencia sólo operaría cuando, al hablar de jurisprudencia, se aludiera a la ciencia del derecho. Sin embargo, se cae en la paradoja de que, respecto del otro sentido de la jurisprudencia, es decir, el conjunto de los criterios emanados del trabajo jurisdiccional, ésta —la jurisprudencia— dependería ahora de uno de los apartados de la jurisprudencia técnica, a saber, la técnica jurídica, ya que para llegar a sentar esa doctrina que se contiene en las sentencias de los juzgadores se requiere como presupuesto insuperable un adecuado conocimiento sobre las formas de aplicar el derecho, o sea, de técnica jurídica.

---

<sup>48</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 96.

Así las cosas, se considera prudente abandonar la empresa de saber si la jurisprudencia es género de la jurisprudencia técnica o si ésta rige sobre aquélla, toda vez que, como se ha visto, ambas posibilidades son viables dependiendo del concepto que se tenga al emplear el término *jurisprudencia*, por tanto, no hay elementos definitivos para construir una postura al respecto.

## 2.1. Técnica jurídica

Como ya se dijo, la jurisprudencia técnica posee dos rubros: La sistemática jurídica y la técnica jurídica o doctrina de aplicación del derecho. En esta investigación se hará mayor referencia a la segunda, ya que la intención del presente trabajo está ligada a un problema de aplicación de la norma jurídica.

Así, conviene tener una idea más amplia sobre la técnica jurídica, que en términos generales se trata de la sección práctica de la jurisprudencia técnica, pues mientras la sistemática jurídica encárgase de una "catalogación" del contenido de un ordenamiento determinado, así como de éste mismo respecto de otros ordenamientos, la técnica jurídica abunda en las cuestiones de aplicación de ese ordenamiento.

Particularmente, dígase que la técnica jurídica tiene dos aspectos, por una parte alude a un enfoque objetivo y por otra parte atañe a un aspecto subjetivo. Esta percepción se debe a que, hablar de *técnica* es referirse a un sustantivo que nombra tanto al "Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte"<sup>49</sup> como a la "Pericia o habilidad para usar de esos procedimiento y recursos".<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 2144.

<sup>50</sup> *Idem*.

Por tanto, si esas definiciones se trasladan al campo del derecho, se tiene que la técnica jurídica refiérese, objetivamente, a los medios que favorecen la correcta aplicación de la norma y, subjetivamente, a la habilidad con que se empleen esos medios.

En este orden de ideas, resultan más asequibles las ideas de Eduardo García Máynez<sup>51</sup> al respecto, quien, por un lado, dice que la técnica jurídica es un arte de interpretación y aplicación del derecho y, por otro lado, afirma que consiste en el manejo adecuado de los medios que posibilitan realizar los objetivos del derecho.

Véase, entonces, que referirse a la técnica jurídica es hablar del cúmulo de recursos que se tienen para enfrentar los problemas de aplicación del derecho, así como de la pericia con que esos recursos se manejen para solucionar las contrariedades de la aplicación de la norma. A manera de ejemplo, dígase objetivamente que un juzgador tiene a su disposición la técnica jurídica para adecuar sin contrariedades la norma jurídica a un caso concreto y, subjetivamente, si ese juzgador solventa correctamente una controversia de aplicación del derecho, podrá afirmarse que lo hizo con técnica jurídica.

En este orden de ideas, es indudable que subjetivamente, la técnica jurídica podría merecer un sinnúmero de comentarios, dependiendo del trabajo jurisdiccional al que se hiciera referencia. Por consiguiente, es inexistente una opinión unánime al respecto, ya que el criterio de los juzgadores es diverso, pues, a pesar de que deben ceñirse a la norma para afrontar las controversias que se les presentan, ello no imposibilita que cada uno de ellos discierna y sostenga una solución diversa a la que otro juzgador daría a un mismo asunto.

Ahora bien, objetivamente considerada, a la técnica jurídica se le reconocen como materia de estudio cinco problemas que llegan a

---

<sup>51</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; Ob. Cit.; pp. 129, 130, 317 y 318.

presentarse en la labor de aplicar la norma de derecho, éstos son: Interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflicto entre normas<sup>52</sup>. Por lo tanto, el mismo García Máynez<sup>53</sup> precisa que la técnica jurídica es posterior a la creación del dispositivo de derecho, es decir, no puede emplearse para formular preceptos jurídicos, sino sólo para aplicar los ya creados, ya que en ese caso se hablaría de técnica legislativa. En efecto, resulta lógico pensar que es imposible enfrentarse con un conflicto de aplicación de un dispositivo de derecho si éste, en principio, es inexistente.

Conforme con esto, es de inferirse que en ocasiones, a pesar de existir una norma de derecho aplicable a un caso concreto, ésta resulta oscura en relación con la solución que dispone, por lo que será necesario desentrañar su sentido, empleándose la interpretación jurídica. En otras situaciones, será inexistente un dispositivo que se adecue a una realidad determinada y, en consecuencia, habrá que echar mano de la integración para "llenar" esa "laguna" de la ley. En algunos casos llégase a dar la problemática de que existe una disparidad entre la vigencia de la norma aplicable y el momento de realización del suceso por atender, entonces, la técnica jurídica despliega el tema de la vigencia y la retroactividad de la ley para solucionar esa contrariedad. Finalmente, en diversos supuestos, el juzgador tendrá que enfrentarse no a una falta de claridad en la norma ni a una carencia de la norma misma, ni a un conflicto de vigencia para solucionar el asunto que se haya sometido a su conocimiento, sino que incluso se dará el caso de existir más de un dispositivo aplicable a dicho asunto y, en un extremo, que dichos dispositivos se contrapongan, entonces, la dificultad será decidir qué norma aplicar, caso en el cual habrá que resolver qué dispositivo debe prevalecer.

---

<sup>52</sup> *Idem*; pp. 129 y 130.

<sup>53</sup> *Idem*; p. 318.

No obstante, es inconcuso que la práctica del derecho puede presentar cuantiosos aspectos, pues su materia de aplicación, o sea, la vida real, es impredecible. Por lo tanto, los conflictos surgidos al aplicar la norma pueden ser tan diversos y tan complejos que, aun allegándose a la técnica jurídica, encontrar la solución represente un reto para el juzgador.

En consecuencia, el tema en comento es una de las dos partes de la jurisprudencia técnica que se encarga de los problemas derivados de la aplicación de la norma jurídica y, en este sentido, puede tener dos aspectos: Uno que alude a los medios por los que se cumple con dicho fin y otro a la manera en que esos medios se utilizan para realizar ese objeto, o sea, puede ser concebida desde una perspectiva objetiva y desde una perspectiva subjetiva. Y en ninguno de ambos aspectos es factible afirmar su exhaustividad, toda vez que, por lo que hace a su aspecto subjetivo, por la naturaleza de éste es inexistente un criterio unánime, pues obedece al libre albedrío, pericia y nivel formativo de los juzgadores que una controversia de aplicación jurídica se resuelva de una u otra manera. Respecto de la materia o contenido de la técnica jurídica, o sea, su perspectiva objetiva, también cabe refutar su exhaustividad, en razón de que, a pesar de que doctrinalmente se han establecido criterios para solucionar las contrariedades del trabajo jurisdiccional, es insostenible que dichas directrices sean tan exactas y abundantes como para abarcar todas y cada una de las contrariedades que se presenten o puedan llegarse a presentar en la práctica del derecho, pues, sin duda, la vida real a la que se dirige es esencialmente multifacética, además de impredecible.

### **2.1.1. Antinomias**

Como se dijo, uno de los cinco problemas a los que se enfrenta la técnica jurídica es el conflicto entre normas, cuando la multiplicidad de

éstas genera la interrogante de qué norma aplicar, o sea, cuando se está en presencia de una antinomia.

En este apartado se abordará el estudio de ese problema jurídico al que se enfrenta la técnica jurídica, viéndose, primeramente, la cuestión de su definición, para luego tratar su contenido, refutar las posturas que niegan su existencia y demostrar su presencia en la vida práctica del derecho.

Para fijar con precisión los límites del tema que ahora se trata, conviene definir lo que se entiende por antinomia. Guillermo Cabanellas de Torres<sup>54</sup> dice que es "...la contradicción real o aparente entre dos leyes, o entre dos pasajes de una misma ley". Gloria Moreno Navarro<sup>55</sup> refiérese a ella como una "locución que proviene del griego y que quiere decir `contra ley´ [entendiéndose] por tal la incongruencia o contradicción que puede presentarse entre dos leyes o también aquélla otra que se dé entre diferentes partes de una misma ley." Por su parte, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española,<sup>56</sup> antinomia es una palabra que proviene del latín *antinomía*, y éste del griego *ἀντινομία*, que a su vez se compone de los vocablos *ἀντί*, contra, y *νόμος*, ley. Así, semánticamente, una de las acepciones de la expresión en comento es "Contradicción entre dos preceptos legales."<sup>57</sup>

En el entendido anterior, una primera aproximación al asunto en estudio permite establecer que al hablar de una antinomia se alude a un conflicto normativo, esto es, a un problema jurídico.

Con base en esto, de manera general es factible afirmar que la antinomia representa una cuestión interna del derecho, es decir, trátase de una dificultad que plantea el fenómeno jurídico para sí mismo.

Ahora bien, acudiendo a la doctrina sentada por los tratadistas del tema surgen abundantes ideas, tanto que incluso se llega al extremo de

---

<sup>54</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Ob. Cit.; p. 34.

<sup>55</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 145.

<sup>56</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 167.

<sup>57</sup> *Idem*.

encontrar un género y diversas especies (entre ellas la antinomia) dentro de lo que globalmente se denomina *conflicto normativo*.

En efecto, Rolando Tamayo y Salmorán<sup>58</sup> habla del conflicto de normas en el sentido de una imposibilidad de observancia o de aplicación simultánea de los preceptos jurídicos en cuestión, al presentarse entre ellos una exclusión recíproca, es decir, cuando al atenderse una norma se descarta el dispositivo de otra.

Por su parte, Carla Huerta Ochoa<sup>59</sup> explica que, de manera amplia, “los conflictos normativos son problemas de aplicación de las normas que se manifiestan en los sistemas jurídicos”, y al respecto comenta:

La cuestión se plantea a partir de la duda sobre si existe la posibilidad de que en un orden jurídico sean simultáneamente aplicadas a un mismo caso dos o más normas, y que entre éstas pueda producirse una contradicción, en virtud de lo cual solamente una de ellas puede ser aplicada.<sup>60</sup>

Asimismo, esa autora exhorta a “reflexionar si realmente existe una diferencia entre los conceptos de conflicto normativo, colisión entre normas, contradicción, vulneración, infracción, etcétera, respecto de los cuales existe la tendencia a utilizarlos como sinónimos”.<sup>61</sup>

Esto último en razón de que, según la misma tratadista,<sup>62</sup> el conflicto normativo puede considerarse como el género, pues a través de esa expresión se nombra la situación de que dos o más normas sean incompatibles atendiendo a los procedimientos de su creación o a sus contenidos, es decir, conforme con un criterio formal o con un criterio

---

<sup>58</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando; “Conflicto de normas”; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo II; p. 430.

<sup>59</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; p. 7.

<sup>60</sup> *Ídem*; p. 50.

<sup>61</sup> *Ídem*; p. 51.

<sup>62</sup> *Ídem*; p. 52.

material, respectivamente. Luego, de presentarse un problema formal de la norma, o sea, un conflicto respecto del procedimiento legislativo, que justificaría el calificativo de "imperfecta" para esa norma y su posible derogación o declaración de invalidez, se estaría en el supuesto de una infracción. Empero, se hablaría de una contradicción normativa cuando aconteciera un auténtico conflicto normativo por el hecho de suceder una incompatibilidad entre el contenido de dos o más normas que tienen idéntico ámbito de aplicación.

En esta tendencia, otra denominación del tema en estudio es el de incompatibilidad de normas jurídicas, el que, en palabras de Guillermo Ochoa Restrepo,<sup>63</sup> "Generalmente... es un problema de interpretación correcta del derecho".

Sin embargo, a final de cuentas, la propia Carla Huerta Ochoa<sup>64</sup> reconoce que, con independencia de las variadas denominaciones que pudieran llegarse a emplear para referirse a un conflicto normativo, lo cierto es que resulta inexistente un acuerdo al respecto, aunque ello no justifica soslayar que cada caso de contradicción sea concretado y singularizado para poder resolverlo.

Sobre la base anterior, en esta investigación se ha decidido emplear el término *antinomia* para nombrar la situación de conflicto que acontece en el derecho cuando dos o más dispositivos de éste se contraponen o se excluyen recíprocamente porque, si bien se identifica como género al conflicto normativo y como sus especies la infracción y la contradicción normativa, según se ha visto, lo cierto es que esas expresiones —conflicto normativo, infracción y contradicción normativa—, al igual que la de incompatibilidad de normas jurídicas que también se identificó, refiérense ya a una clasificación especializada de lo que en palabras comunes a la len-

---

<sup>63</sup> OCHOA RESTREPO, Guillermo; "Incompatibilidad de normas jurídicas"; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo XV; p. 375.

<sup>64</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; p. 119.

gua española es una antinomia. Entonces, si lingüísticamente existe un vocablo que delimita la idea de "Contradicción entre dos preceptos legales",<sup>65</sup> intentar acercarse a los tipos de conflictos que pudieran presentarse según las múltiples variantes que los caracterizaran sería tanto como *entrar al juego* de proponer una nueva clasificación del tema, lo que, además de ser divergente al propósito de esta investigación, resultaría ocioso, ya que los propios especialistas del tema han reconocido que no existe un criterio unánime al respecto.<sup>66</sup>

No es obstáculo a lo anterior el que, como se ha expuesto con base en los tratadistas citados, la contradicción normativa sea considerada una especie de conflicto normativo y que, por lo tanto, pudiera pensarse que la antinomia sea, asimismo, un tipo de conflicto normativo y, entonces, que referirse a las antinomias para hablar de esa clase de conflictos sea un error por calificar al género a través de una de sus especies, ya que si se atiende únicamente al significado de las palabras se verá que "conflicto" y "contradicción", en una de sus acepciones, son sinónimos.<sup>67</sup> Luego, es de insistirse que, toda vez que el propósito de este trabajo no es abundar en la materia de los conflictos normativos considerados como el género de una clasificación jurídica, lo correcto es referirse a ese concepto de problema jurídico mediante un nombre común, según el catálogo no especializado de voces de un idioma determinado, como en este caso lo es el Diccionario de la Lengua Española.

Restringida la idea que denota la palabra antinomia, considero prudente abundar en su materia, o sea, abordar las circunstancias en las que se actualiza.

---

<sup>65</sup> Real Academia Española; "antinomia"; Ob. Cit.; tomo I; p. 167.

<sup>66</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; p. 119.

<sup>67</sup> Real Academia Española; "conflicto" y "contradicción"; Ob. Cit.; tomo I; pp. 621 y 640, respectivamente.

Primeramente, debe atenderse que una antinomia va más allá de una simple contradicción, es decir, no se refiere únicamente a una idea de pugna entre dos o más dispositivos de derecho; lo cierto es que su concepto es más amplio, ya que se dirige a una cuestión dinámica. Esto es, la contradicción surgida entre dos o más normas de derecho no es propiamente una antinomia, ya que ésta no atiende a dichos dispositivos desde una perspectiva estática, sino que se refiere a ellos desde un punto de vista eminentemente práctico. Así, la antinomia, más que atender a un problema de contradicción, refiérese a una cuestión de aplicación simultánea de dos o más dispositivos jurídicos que, incluso, pueden ser acordes. Al respecto, resultan muy ilustrativas las palabras de Rolando Tamayo y Salmorán:<sup>68</sup>

...el conflicto no sólo surge... entre normas que prohíben (u obligan) y las que permiten y que tienen el mismo ámbito de validez... [sino que] se presenta ahí donde dos (o más normas) permitiendo, ordenando, prohibiendo la misma o diferente conducta a uno o más sujetos *no pueden ser simultáneamente observadas o aplicadas*, aparece ahí donde la observancia de una, excluye la observancia de la otra...

En este orden de ideas, debe quedar claro que los alcances de lo que se ha conceptualizado como antinomia extralimitan a una simple contradicción entre dos o más preceptos jurídicos, pues, al tratarse de una cuestión fundamentalmente práctica, coinciden más con un problema de aplicación u observancia simultánea de dos o más dispositivos de derecho.

Con base en esto resulta accesible lo dicho por Carla Huerta Ochoa<sup>69</sup> en el sentido de que la presencia de una antinomia representa una disyuntiva para el sujeto normativo, así como un problema de eficacia para el sistema jurídico. Esto en razón de que, al encontrarse determinados

---

<sup>68</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando; "Conflicto de normas"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo II; p. 430.

<sup>69</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; p. 53.

hechos previstos por la hipótesis de dos o más normas que, sin embargo, son contradictorias o se excluyen recíprocamente, provocan que sólo uno de esos dispositivos sea aplicado, derivando, asimismo, en la posibilidad de una sanción coactiva por la inobservancia de la otra o las otras normas.

De esto es que se corrobora lo afirmado anteriormente, respecto de que "Los conflictos normativos son generalmente problemas de orden práctico que se presentan con motivo de la aplicación de las normas, mas no en el plano teórico... [que] En parte surgen cuando el legislador no toma las precauciones necesarias y de manera apresurada o quizá negligentemente establece una norma incompatible con otra, por lo que las normas podrían enfrentarse unas a otras posteriormente en el momento de su aplicación."<sup>70</sup>

Es decir, el presupuesto de una antinomia es la aplicación de dos o más normas jurídicas que incluso siendo concordantes se excluyen recíprocamente. En otras palabras, mientras la creación del legislador no se aplique en los hechos difícilmente podrá apreciarse una antinomia real, pues lo cierto es que aunque de manera teórica se detecte un conflicto normativo, éste sólo será aparente hasta en tanto no se corrobore fácticamente, lo que no necesariamente ocurrirá, ya que recuérdese que el carácter impredecible de la realidad impide asegurar que lo teóricamente concluido se concluya también en los hechos.

Vista la naturaleza de una antinomia, que es un problema de aplicación simultánea de dos o más dispositivos de derecho y, por lo tanto, un dilema jurídico esencialmente práctico, cabe, por otro lado, referir que, de cualquier manera, desde un punto de vista teórico<sup>71</sup> resulta provechoso considerar que, de acuerdo con un "criterio de pertenencia de la norma", las antinomias pueden ser intrasistémicas, si se suscitan dentro de un mismo sistema jurídico, y

---

<sup>70</sup> *Ídem*; p. 58.

<sup>71</sup> *Ídem*; pp. 64 y 65.

extrasistémicas, si surgen entre dispositivos de dos o más sistemas normativos, ya sean de tipo jurídico o no, como en el caso de un conflicto entre la moral y el derecho; que, conforme con un “criterio de jerarquía”, las antinomias pueden ser entre normas del mismo rango o entre normas de rangos diferentes y, de acuerdo con un “criterio de validez”, las antinomias pueden clasificarse en formales, si atienden a las relaciones de validez derivadas del proceso legislativo, o materiales, si se refieren a la adecuación del contenido de la norma inferior con el contenido de la norma superior.

En una tercera apreciación de la materia antinómica propiamente dicha se encuentra que ésta —la materia de la antinomia— resulta esencialmente jurídica, y de ello que el problema acontecido cuando se presenta una antinomia no sea de índole lógico.

En efecto, cabe resaltar que “La unidad lógica del orden jurídico... se expresa diciendo que el orden jurídico es descrito en enunciados jurídicos que no se contradicen.”<sup>72</sup> De esto que, aunque parezca paradójico por hablarse de la unidad lógica del derecho, el conflicto que representa una antinomia no es en estricto sentido una contradicción lógica, pues el principio lógico de contradicción sólo se aplica a enunciados potencialmente verdaderos o falsos y los enunciados jurídicos no obedecen a una calificación de esa naturaleza, sino a una de validez o invalidez, es decir, los enunciados del derecho, desde su origen, se presumen válidos (de lo contrario ni siquiera sería posible la actualización de alguna antinomia), sin embargo, en la práctica podrá concluirse su invalidez. Pero estas proposiciones en ningún momento podrán catalogarse como verdaderas o como falsas.<sup>73</sup>

Conforme con esto, es de puntualizarse que resulta inexistente alguna condición lógica inherente al orden jurídico o algún deber jurídico de co-

---

<sup>72</sup> KELSEN, Hans; *Teoría pura del derecho*; Ob. Cit.; p. 214.

<sup>73</sup> *Idem*.

herencia que se imponga a los juzgadores, simplemente el derecho no admite incompatibilidades en su aplicación, o sea, la compatibilidad es un presupuesto insuperable en la aplicación de la norma jurídica. Así, ante una incompatibilidad, el órgano aplicador deberá enfrentar el problema, indicando cuál es el derecho aplicable, decidiendo qué norma debe prevalecer.<sup>74</sup>

Por lo anterior, la primera apreciación de la figura jurídica en estudio deviene en limitada cuando se comprende que el conflicto de que trata no versa a “raja tabla” en una contradicción o incompatibilidad entre dos o más normas de derecho, sino que se dirige hacia un cuestionamiento de aplicación simultánea de dos o más normas que incluso pueden ser acordes. En consecuencia, a manera de una demostración en sentido contrario de lo que hasta aquí se ha venido sosteniendo, cabe citar las definiciones de antinomia brindadas por Ramón Hernández Cuevas:<sup>75</sup>

#### 1. ¿Qué es una antinomia?

Cuando existe una dicotomía de normas, o sea, cuando existen dos de ellas que dentro de un sistema legal regulan un mismo aspecto, se produce lo que comúnmente es conocido como una antinomia, sobre todo cuando una norma es concebida alternativamente bien como un enunciado que califica deónticamente un determinado comportamiento, o ya como un enunciado que enlaza una consecuencia jurídica a un supuesto de hecho.

Así pues, una antinomia puede definirse de dos formas diferentes:

a) En un sistema jurídico, existe una antinomia siempre que un determinado comportamiento esté deónticamen-

---

<sup>74</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando; “Conflicto de normas”; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo II; pp. 430 y 431.

<sup>75</sup> HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón; “Tratados internacionales y jerarquía normativa, el principio de especialidad en la solución de antinomias, derivadas de su aplicación en el derecho interno”; *Revista de Investigaciones Jurídicas*; Año 28; Número 28; Escuela Libre de Derecho; México; 2004; pp. 339 y 340.

te calificado de dos modos incompatibles en dos diversas normas pertenecientes al sistema.

b) En un sistema jurídico, existe una antinomia siempre que para un determinado supuesto de hecho estén previstas dos consecuencias jurídicas incompatibles por dos normas diversas pertenecientes al sistema

Según el desarrollo anterior, las definiciones construidas por este autor son desafortunadas, puesto que se dirigen a conceptualizar la antinomia como un supuesto de incompatibilidad o contradicción entre dos o más dispositivos de derecho, siendo que en estricto sentido dicha contradicción nunca se presenta, sino que lo que sucede es que, frente a un asunto particular, al resultar aplicables dos o más normas de derecho éstas se excluyen recíprocamente, es decir, quien aplique el derecho se verá en la imperiosa necesidad de decidir qué dispositivo resulta aplicable, resolviendo así el problema de aplicación simultánea del derecho; lo que de ninguna manera presupone que esas normas sean contradictorias, pues puede darse el caso de que la antinomia acontezca entre dispositivos que, previendo exactamente lo mismo, sean jerárquicamente diferentes y, por lo tanto, el aplicador sólo deba resolver qué norma aplicar, dependiendo del nivel competencial con que los hechos de marras deban ser tratados.

Así las cosas, es claro que la antinomia no se reduce a una simple contradicción entre el contenido de dos o más normas jurídicas, sino que va más allá, al grado de tratarse de un problema de aplicación simultánea de dichos dispositivos, los cuales incluso ni siquiera sean discordantes en sus hipótesis.

Contrario a todo lo antes expuesto, existen posturas<sup>76</sup> que sostienen la imposibilidad de una antinomia, en razón de considerar que ante un conflicto de esta naturaleza opera automáticamente la nulidad de pleno

---

<sup>76</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; pp. 86 a 89, 111 y 112.

derecho de las normas en conflicto, pues éstas, al considerarse inválidas realmente no serán normas y, por lo tanto, no hay conflicto. Este criterio, sin embargo, ha sido rechazado por sostener una visión parcial del orden jurídico, ya que para llegar a esa conclusión de imposibilidad de una antinomia se está concibiendo al conjunto normativo como un sistema estático de normas o posiciones. No obstante, si se atiende a que el derecho tiene como objetivo fundamental la regulación de una realidad social, es de concluirse que esa dinámica provoca que las antinomias no sólo sean posibles, sino que en ellas se materializa la coherencia de la aplicación de la norma jurídica, amén de que para solucionarlas no necesariamente deberá declararse la invalidez de una o unas de las normas en conflicto, sino sólo decidir cuál prevalece en su aplicación.

En otro aspecto considérese que, si bien se ha afirmado que teóricamente son inexistentes las antinomias en virtud de la unidad sistémica del derecho y que el criterio de validez jurídica es eminentemente teórico, esto no es razón suficiente para negar la actualización de antinomias en el orden jurídico, ya que no debe pasarse por alto que la validez no forma parte de la norma, sino que sólo la califica, de ahí que, además, esa calificación se presuma en todo caso y, por consiguiente, cualquier dispositivo de derecho es válido mientras no se declare lo contrario por la autoridad competente.

También existe el argumento de que las antinomias son imposibles, ya que de lo contrario se estaría afirmando una conducta irracional por parte del legislador, quien al crear dispositivos contradictorios estaría deseando aquello que lógicamente es imposible. Este concepto es refutable a partir del hecho de que, por una parte, una antinomia no es propiamente una contradicción lógica, sino un problema de aplicación simultánea del derecho y, por otra parte, que los enunciados jurídicos no obedecen los criterios de verdad y falsedad que, dentro de la lógica, harían

posible plantear una contradicción, sino que se apegan a la característica jurídica de la validez. Por tanto, con independencia de que se aborde la interrogante relativa a la existencia de normas contradictorias, no hay duda del conflicto de aplicación simultánea que entre dos o más normas de derecho llégase a presentar en la realidad.

Asimismo, es de rechazarse la imposibilidad lógica de una antinomia, toda vez que, de cualquier manera, la solución de un problema de esta naturaleza no se realiza a través de medios lógicos, sino jurídicos que proceden de la técnica jurídica.

Por último, respecto de esta discusión, es conveniente reflexionar en el hecho de que es muy improbable que el legislador cree, de manera consciente, normas contradictorias. Ello más bien se debe a la existencia de diversos órganos legislativos, así como al cambio constante de sus integrantes.

Para confirmar la existencia de las antinomias, que deben ser eliminadas por el juzgador para hacer posible una aplicación correcta del derecho, a continuación se cita parte de la sentencia dictada en un caso particular, presentado en el juicio de inconformidad promovido por el Partido Acción Nacional en contra del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo y que conoció el Tribunal Electoral de esa entidad federativa bajo el número de expediente JIN/002/2006:<sup>77</sup>

...la litis sustentada en la presente controversia planteada radica esencialmente en establecer y determinar cuales disposiciones normativas, ya sean federales o locales, resultan aplicables a los hechos asumidos por las partes, si en realidad es vulnerado el principio de supremacía de la ley consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal; por lo tanto nos encontramos ante

---

<sup>77</sup> Tribunal Electoral de Quintana Roo; *sentencia definitiva*; juicio de inconformidad JIN/002/2006; Chetumal, Quintana Roo; 13 de noviembre de 2006; pp. 13, 14, 19, 41, 48 y 49.

una cuestión de derecho principalmente, que en última instancia podría impactar en cuestiones de hechos. Es decir, en la presente sentencia este Tribunal se avocará [sic] al estudio de la existencia de una presunta contradicción real de normas jurídicas, por medio de la cual conlleve al origen de una antinomia. Y en el caso de suceder así, entonces determinar los criterios para resolver el conflicto normativo y, en la misma tesitura, definir la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada en este juicio de inconformidad.

...establecida la litis... es menester... entrar al estudio y determinar si se actualiza la antinomia planteada por el actor. Es por lo anterior que la coherencia de un sistema jurídico tiene una causa fundamental de existir en la coexistencia de una adecuada aplicación y armonía de normas, lo cual, en inauditas ocasiones en algunos aspectos particulares deviene oscura, incompleta o contradictoria. Sin embargo, independientemente que el sistema jurídico se vea contravenido por normas incoherentes, es atribución del juzgador recobrar la coherencia del sistema jurídico.

Por lo tanto, la antinomia tiene su génesis en los casos de incompatibilidad de normas, por lo que la coherencia del sistema jurídico tiene como fin restablecer un sistema viciado antinómicamente, recobrando así la armonía del mismo sistema, lo cual una vez restablecido equivale a la inexistencia o eliminación del presunto conflicto normativo.

...para determinar si se está en presencia de una antinomia aparente o de una antinomia real, es conveniente seguir el siguiente procedimiento:

1.-... determinar que ambas normas pertenezcan al mismo sistema jurídico;

2.-... verificar si las normas son incompatibles en la regulación de la misma conducta en cuanto uno la permite y otra la prohíbe; y

3.-... comprobar si las normas en conflicto coinciden en sus cuatro ámbitos de validez (material, espacial, temporal y personal)...

[...]

...la coherencia de un sistema jurídico es la existencia de una armonía entre normas jurídicas o si no, la de establecer la armonía entre ellas cuando en algunos casos llegan a entrar en conflicto; así mismo [sic], el tratadista español Dr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas en su obra "la argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho" comenta que la primera de las consecuencias que se derivan de considerar el Derecho como un sistema jurídico es su coherencia, es decir que no coexisten normas incompatibles o, en todo caso, que si se detectan, existen mecanismos para repararla; es por tal motivo que independientemente, por tanto, de que el sistema jurídico sea coherente o que se utilice como si lo fuera, se admite unánimemente que el Derecho no puede estar compuesto por normas incompatibles, de tal modo que si son detectadas en los procesos de aplicación jurídica dos normas que se atribuyen una misma conducta, son dos normas incompatibles, por lo cual una de ellas debe prevalecer para restaurar la coherencia del sistema jurídico.

[...]

Es también de uniformidad doctrinal que para que exista una antinomia las normas deben:

- a) Pertenecer al mismo sistema jurídico,
- b) Ser incompatibles, y
- c) Que puedan concurrir en mismo [sic] ámbito de aplicación o de validez.

...existe un conflicto de normas, puesto que una de las formas en que puede presentarse la colisión del sistema jurídico, se da cuando existen normas que, con un mismo ámbito de aplicación temporal, espacial, personal y material de validez, pertenecen a un mismo sistema jurídico y resultan incompatibles de manera parcial, y en el caso, bajo determinados supuestos, las normas indicadas no permiten su aplicación u observancia simultánea.

Ante tal situación, el Tribunal Electoral de Quintana Roo debe resolver el mencionado conflicto normativo, por constituir una premisa indispensable para resolver el litigio planteado en el expediente en cuestión, toda vez que no está [sic] permitido a los tribunales dar por con-

cluido en proceso [sic] porque no quede claro el contenido litigioso o la normativa aplicable, con la fórmula *non liquet* (no está claro), principio conforme al cual, el juez podría abstenerse de resolver, que se superó hace mucho tiempo, al imponer la obligación de resolver todos los litigios, no obstante el silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley...

Así las cosas, con independencia de lo discutible de la definición y criterios para comprobar la existencia de una antinomia dados por el órgano judicial citado, es indudable que en la realidad los tribunales mexicanos reconocen la existencia de esa figura jurídica y se abocan a su estudio y resolución, lo que además, como se ha transcrito, corresponde a un principio contrario al contenido en la fórmula superada *non liquet* (no está claro), conforme con el cual un juzgador podía abstenerse de resolver una controversia, alegando silencio, obscuridad o insuficiencia en la ley.

De esto es que no sólo son existentes las antinomias, sino que además se encuentran plenamente reconocidas por la ley y por los tribunales. En el caso del sistema jurídico mexicano se desprenden de lo previsto en los artículos 14, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18 del Código Civil Federal, que legislan el principio *non liquet* apuntado, pues a la letra dicen:

Artículo 14.- [...]

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.

Artículo 18.- El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.

Por lo tanto, es inconcuso que, si bien los preceptos jurídicos citados no se refieren textualmente a la figura de las antinomias, su redacción de-

ja ver un reconocimiento de contrariedades al interior del propio orden jurídico que potencialmente sean causa de impedimentos para dictar una resolución, ya que van desde la insuficiencia de la ley hasta su inexistencia, pasando por el silencio u oscuridad de la misma. No obstante, esos mismos dispositivos niegan a los juzgadores la posibilidad de abstenerse de resolver la causa sometida a su conocimiento con motivo de esas contrariedades.

Por eso, es irrefutable el reconocimiento de contrariedades en la aplicación de la norma jurídica, como lo puede ser una antinomia, así como la orden expresa de solventar esos problemas para resolver el asunto de que se trate, lo que en el caso de las antinomias se hará a través de lo que la técnica jurídica dispone al respecto en los denominados criterios de solución de antinomias.

En resumen, las antinomias se refieren a un problema de aplicación simultánea de dos o más normas jurídicas, las que no sólo pueden restringirse a una contradicción respecto de su contenido, sino que aun siendo concordantes no puedan aplicarse a la misma vez en un caso particular. Por ello es que la figura jurídica en estudio debe apreciarse desde una perspectiva amplia que sólo se limitará a la hora de que el juzgador valore el asunto que concretamente se someta a su conocimiento.

De lo anterior es que debe desecharse la postura de apreciar las antinomias a través de una óptica lógica, pues se corre el riesgo de caer en los prejuicios de su inexistencia o imposibilidad. Lo cierto es que se trata de un problema jurídico derivado de la práctica del derecho que tanto la ley como los tribunales mexicanos reconocen y que, por lo tanto, se han desarrollado diversos criterios para su solución, lo que se tratará a continuación.

**2.1.1.1. Criterios de solución.** Por el momento, en esta segunda unidad, relativa a la jurisprudencia técnica, se ha puntualizado que en esta

investigación se abordará una de sus disciplinas: La técnica jurídica; se ha esbozado lo qué es esta última materia y se ha dicho que una de las cuestiones de las que se encarga es la de las antinomias. En este caso, la técnica jurídica trata esas contrariedades del derecho con miras a solucionarlas mediante el empleo de diversos razonamientos que en la práctica jurídica se han deducido y aceptado como idóneos para enfrentarlas, de ahí que se les conozca como *criterios de solución de antinomias*.

En este apartado, precisamente, se desarrollarán las nociones generales de cómo es que la técnica jurídica enfrenta los problemas de aplicación del derecho denominados antinomias. En inicio, se verá que los criterios de solución de dichos problemas resulta un tema controvertido, pues tanto la presencia de antinomias como el reconocimiento de procedimientos para solucionarlas representan, en sí mismos, un motivo de inseguridad jurídica, amén de que la posibilidad y, de hecho, la conveniencia de que en el ámbito jurídico se propongan tales criterios de solución son cuestionables. Con independencia de esto último, en la subsecuente exposición de este apartado se aludirá a la uniformidad doctrinal que existe respecto del tema que ahora se trata, para después hacer una breve referencia a los criterios derogatorios de solución de antinomias y mencionar el porqué de su abordamiento particular en esta investigación. Finalmente, considerando que esos criterios de solución de problemas de aplicación del derecho son falibles, brevemente se tratarán dos criterios más y la teoría de ponderación de principios, considerada ésta como la última herramienta del jurista para eliminar las antinomias.

Primeramente, debe recordarse que, si bien la coherencia de un sistema jurídico no es presupuesto del mismo, sino de su aplicación, los problemas derivados de ésta requieren ser atendidos, pues, evidentemente, la incertidumbre que se genera con las antinomias puede ir desde la interrogante de la conducta debida o de qué dispositivo jurídico aplicar a

un caso concreto hasta la ineficacia de la norma e incluso visos de inequidad y, en un extremo, de injusticia. Esto por el hecho de que los problemas de aplicación de la norma jurídica que involucran las antinomias débense a una cuestión de aplicación de dispositivos que, aun siendo concordantes, se excluyen recíprocamente, lo que de suyo genera inseguridad jurídica para el o los sujetos de la norma. De aquí la importancia de la técnica jurídica en cuanto a los medios de solución de antinomias.<sup>78</sup>

Ahora bien, no sólo la presencia de antinomias en un sistema normativo representa una cuestión de inseguridad jurídica, la propia técnica jurídica en cuanto a sus planteamientos para solucionar esos problemas de aplicación del derecho puede llegar a representar un conflicto de seguridad para los sujetos del orden normativo, si los criterios establecidos para solucionar esas antinomias no se encuentran regulados en cierta medida.<sup>79</sup>

Es decir, por una parte está la inseguridad jurídica que conlleva la presencia de antinomias, pues, como se ha dicho, constituyen una incógnita respecto de la norma que, de entre dos o más, es aplicable a un caso concreto, así como la actualización de sanciones para los sujetos normativos por lo que hace a la o las normas que dejan de aplicarse cuando se escoge la que resulta adecuada al supuesto de que se trate. Y, por otra parte, la inseguridad jurídica radica en los medios de solucionar las antinomias, dado que, si la técnica jurídica no establece por lo menos ciertas reglas o un procedimiento determinado para solucionar las antinomias que llegaren a presentarse, el o los sujetos de la norma que se encontraren ante esa disyuntiva encontrarían la incertidumbre respecto de qué criterio de solución aplicar y, en un sistema de impartición de justicia determinado, el o los justiciables que en su causa encontraren un problema de aplicación del orden jurídico se enfrentarían a la incertidumbre respecto de los criterios que el juzgador emplearía para solu-

---

<sup>78</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; pp. 159, 160 y 196.

<sup>79</sup> *Idem*; p. 159.

cionar esa antinomia, llegándose al extremo de que, no existiendo cierta reglamentación respecto de los criterios para solucionar ese problema, los justiciables serían presas del nivel de pericia, experiencia, diligencia, preparación o, en un extremo, de las circunstancias en que un juzgador aborde su causa y resuelva ese conflicto de aplicación del derecho.

En otras palabras, tanto la inseguridad jurídica que generan las antinomias como la inseguridad jurídica que genera un sistema disperso para solucionarlas puede verse superada o al menos reducida si se regulan procedimientos de solución de dichos problemas de aplicación del derecho.

No obstante, otra contrariedad que se presenta en el tema que ahora se trata es la duda sobre la posibilidad e incluso la conveniencia de proponer métodos de solución de antinomias.<sup>80</sup> Esto porque, si se tiene presente que el objeto del orden jurídico es la realidad social y que ésta resulta eminentemente impredecible, resulta factible deducir que las antinomias pueden llegar a ser de una variedad muy extensa, tal que resulte muy difícil, sino es que imposible, establecer esos procedimientos de solución y, por lo impredecible de la realidad a normar, resulte asimismo poco provechoso proponer los mencionados métodos de resolución de antinomias.

En efecto, es inconcuso que, así como el legislador se encuentra imposibilitado para generar normas que regulen todas y cada una de las relaciones que socialmente puedan llegarse a presentar, y por eso es que entre las características de la norma jurídica se cuentan la generalidad y la abstracción, así también la aplicación de las normas jurídicas ya creadas de ninguna manera permiten al jurista deducir con seguridad qué conflictos son potencialmente presentables en su aplicación, ya que el hecho de que el orden jurídico se encuentre promulgado y en vigor no es suficiente para saber cuántos hechos y bajo qué circunstancias puedan llegar a ser

---

<sup>80</sup> *Ídem*; p. 196.

normados por las mismas ni, por eso mismo, si la aplicación de tales normas a esos hechos esté libre de antinomias o no.

Así las cosas, lo primero que es factible afirmar respecto del tema de los criterios de solución de antinomias es que no son unívocos, o sea, no se encuentran definidos al grado de identificación absoluta; trátanse, más bien, de nociones que en la práctica jurídica se han deducido y que la técnica jurídica, doctrinalmente, ha tratado y sistematizado en cierta medida, de tal manera que el jurista tenga a su alcance algunas nociones que le permitan hacer frente a una antinomia. Esto es, la técnica jurídica no dispone de un procedimiento definido para solución de antinomias, sino que sólo señala las opciones e instrumentos que los juristas pueden emplear para decidir qué norma aplicar, entre los que se reconocen la interpretación, la argumentación, los criterios derogatorios, el análisis normativo, la lógica deóntica, etcétera.<sup>81</sup>

Pese a todo esto, Gloria Moreno Navarro<sup>82</sup> considera que el tema de los criterios para solucionar antinomias llega a tal grado de complicación que es necesario diferenciar entre antinomias solubles y antinomias insolubles, pues las reglas que disponen dichos criterios no solucionan todos los supuestos de antinomias, en razón de que existen contrariedades de esa naturaleza a las que no se les puede aplicar ninguno de esos criterios de solución y otros a los que se les puede aplicar dos o más de esos criterios, resultando opuestos entre sí. Respecto de esta afirmación, en el presente apartado se verá que, agotados los criterios de solución sin que la antinomia en cuestión sea solventada, la jurisprudencia ha reconocido una teoría denominada *de ponderación de principios*, a través de la cual deberá decidirse ese conflicto normativo. Por el momento conviene apuntar que, con base en la obviedad de que *no hay mejor problema que el que no*

---

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 142.

*se presenta*, existe uniformidad doctrinal en el sentido de que muchas de las antinomias pueden evitarse o disolverse si, antes de su declaración, el juzgador recurre a la interpretación jurídica para evitarlas o disolverlas.<sup>83</sup> De esto que el juzgador debe emplear, antes o después de agotar los criterios de solución de antinomias, la interpretación jurídica o la teoría de ponderación de principios, respectivamente, es decir, los tratadistas del tema unánimemente han aceptado que sólo será procedente acudir a los criterios de solución de antinomias después de recurrir a la interpretación de las normas que la componen sin que con ello se evite o disuelva dicha antinomia, y si después de agotar tales criterios el problema de mérito subsiste habrá que aplicar la teoría de ponderación de principios para solucionarlo.

Se ha dicho, entonces, que la técnica jurídica más que desarrollar un método o procedimiento específico de solución de antinomias, señala las opciones e instrumentos que los juristas pueden emplear para decidir qué norma aplicar, entre los que se reconocen la interpretación, la argumentación, los criterios derogatorios, el análisis normativo y la lógica deóntica. Asimismo, que previo a que el jurista eche mano de esas opciones brindadas por dicha disciplina de la jurisprudencia técnica para la solución de antinomias uniformemente se reconoce como prioritario intentar prevenir o disolver un problema de aplicación del derecho de esa naturaleza a través de la interpretación jurídica, empleada ésta no como criterio de solución de antinomias, sino como materia particular mediante la cual, a partir del desentrañamiento del sentido de la norma se evite la antinomia, y que, si a pesar de la interpretación y de los criterios de solución la antinomia subsiste, lo correspondiente será emplear la teoría de ponderación de principios para solventar ese problema de aplicación del derecho.

---

<sup>83</sup> Tribunal Electoral de Quintana Roo; Ob. Cit.; p. 41.

Expuesto el panorama anterior, conviene ahora destacar que en esta investigación se ha optado por ahondar en los criterios derogatorios, considerados como las nociones tradicionales de resolución de antinomias, toda vez que en el caso del sistema jurídico mexicano esa parte de la técnica jurídica —los criterios derogatorios, considerados como nociones de resolución de antinomias— se encuentra claramente positivada en la norma y, por consiguiente, trátase de una parte del orden jurídico vigente.

Al respecto, conviene transcribir lo dicho por Carla Huerta Ochoa en su obra *Conflictos normativos*:<sup>84</sup>

Los llamados principios derogatorios como el de especialidad, *lex specialis derogat legi generali*; el de jerarquía, *lex superior derogat legi inferiori*, etcétera, pueden ser considerados como criterios de solución de conflictos. Pero no son principios lógicos, sino normas jurídicas positivas, las cuales son utilizadas para decidir sobre la aplicación de una norma. Si se encuentran positivados, generalmente en la jurisprudencia, son derecho y podrían ser denominados normas derogatorias. En dicho caso también deben preverse en el sistema jurídico reglas sobre su aplicación que determinen la prelación entre ellas. Cuando no están previstos expresamente en el orden jurídico tienen carácter de principios generales del derecho y su aplicación depende de la fuerza que el sistema jurídico les atribuya como fuentes del derecho.

Sobre esta base, es prudente destacar que de ninguna manera resulta un contrasentido la positivación de los criterios derogatorios como criterios de solución de antinomias en la legislación mexicana con lo expuesto anteriormente en el sentido de la inconveniencia de que la técnica jurídica prevea un procedimiento específico de solución de antinomias por el hecho de que en la realidad es impredecible el tipo de conflicto de aplicación del derecho que pudiera presentarse.

---

<sup>84</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; p. 143.

En efecto, dentro del sistema jurídico mexicano se han considerado como nociones tradicionales de solución de antinomias los criterios derogatorios, en razón de que se desprenden de la ley, es decir, trátanse de verdaderas normas derogatorias. No obstante, ello en ninguna forma significa que dichos criterios derogatorios sean procedimientos específicos y únicos para solventar los problemas de aplicación del derecho mexicano, pues de igual manera la interpretación, los principios generales del derecho, la argumentación, el análisis normativo y la lógica deóntica, que en líneas precedentes fueron señalados como instrumentos de solución de antinomias previstos por la técnica jurídica, se encuentran establecidos, de cierta forma, en el orden jurídico vigente.

Por otro lado, en vista de que aquellas materias —la interpretación, los principios generales del derecho, la argumentación, el análisis normativo y la lógica deóntica— poseen un contenido extenso y digno de un análisis particular, y toda vez que el propósito de este trabajo no es desarrollar aquellos contenidos, sino concretar los criterios de solución de antinomias que posteriormente sustenten la tesis, propiamente dicha, de esta investigación, es que se ha optado por ahondar en los criterios derogatorios, considerados como medios de resolución de conflictos de aplicación del derecho.

Dicho de otra manera, en este trabajo de investigación se ha decidido abundar sólo en los criterios derogatorios, ya que, para efectos de solucionar antinomias, se consideran como los instrumentos tradicionales<sup>85</sup> para hacerlo y por el hecho de que la tesis de este proyecto se sustenta preponderantemente en los mismos.

Aclarado esto, procede mencionar que los llamados principios derogatorios son, como lo expone Carla Huerta Ochoa en la cita últimamente realizada, normas jurídicas positivas en el caso del sistema jurídico mexi-

---

<sup>85</sup> *Ídem*; p. 162.

cano, pues, con independencia de lo que al respecto se encuentre desarrollado en la jurisprudencia, dichos principios se desprenden de la ley. En el caso del principio de jerarquía cabría referirse a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para desprender sus nociones; respecto del principio de especialidad, de manera general tómesese en cuenta lo dispuesto en los ordinales 71, 73, 89, 115, 116 y 124 también de la ley suprema a efecto de darse cuenta de que desde la cúspide de nuestra jerarquía normativa se prevé la legislación de materias particulares y por entes públicos diversos, y por lo que hace al principio cronológico de derogación, su fuente se encuentra en el artículo 9° del Código Civil Federal.

En el caso de las otras herramientas para la solución de antinomias que, como se dijo en líneas precedentes, también contempla la técnica jurídica, a saber, la argumentación, la interpretación, el análisis normativo, etcétera, considérese que el último párrafo del artículo 14 de la constitución federal dispone que "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." Así, es de concluirse que dichas materias también se desprenden de la ley positiva; la interpretación y el análisis normativo claramente se concluyen de lo citado, en el caso de la argumentación corresponde decir que encuentra su fundamento de manera indirecta en esa misma parte de nuestra ley fundamental, mas cabe destacar que prácticamente todos los ordenamientos procesales existentes dentro del sistema jurídico mexicano prevén los principios de congruencia y de exhaustividad de toda resolución jurisdiccional, lo que de suyo se traduce en la argumentación en comento, pues cuando los juzgadores atienden plenamente a la causa de pedir de los justiciables y la resuelven congruentemente, esto es, argumentan ade-

cuadramente sus fallos, disipan toda posibilidad de digresión que, en un caso extremo, puede resultar en una antinomia.

Por lo anterior, y dado que dentro de nuestro régimen jurídico la propia constitución federal dispone la garantía de legalidad, entendida ésta, de manera muy general, como la prerrogativa de todas las personas dentro del territorio nacional de que cada uno de los actos de autoridad que se les dirijan se encuentren previstos en la ley y se lleven a cabo como ésta lo dispone, es que por sí misma la actividad de solucionar antinomias encuentra sus bases en la legislación.

Respecto de las reglas sobre la aplicación de las mencionadas normas derogatorias, debe mencionarse que en el sistema jurídico mexicano no se encuentra previsto un procedimiento específico al respecto. La jurisprudencia, en todo caso, es la que se ha encargado de brindar cierta pauta sobre dicha prelación, amén de que la doctrina igualmente ha sentado algunos criterios al respecto.<sup>86</sup>

Dicho lo anterior, y como ya se adelantó, las normas derogatorias cumplen una función adicional que es servir para resolver los conflictos de aplicación del derecho. En efecto, debe primeramente aclararse que el tipo de normas en comento fue promulgado con el propósito inicial de regular la conducta de los órganos que deben aplicar o dejar de aplicar una norma específica, o sea, las normas derogatorias, a pesar de referirse a la validez de otras normas, pueden considerarse como reglas de conducta en tanto prescriben una acción u omisión respecto de otra norma determinada como debida, prohibida o permitida por la autoridad competente que debe aplicar la que es derogada, es decir, el contenido de las normas derogatorias señala qué normas deben considerarse obligatorias y cuáles no en un caso determinado.<sup>87</sup> Luego, estas normas derogatorias son en principio

---

<sup>86</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 143.

<sup>87</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; pp. 140 a 143.

eso: Normas, mas no criterios de solución de antinomias. Lo cierto es que la técnica jurídica ha decantado de esos preceptos legales herramientas para afrontar los problemas de aplicación del derecho. Por lo tanto, debe quedar claro que las normas derogatorias no son dispositivos previstos para solucionar antinomias, sino que sólo han sido tomados por aquella parte de la jurisprudencia técnica —la técnica jurídica— como modelos para la construcción de los denominados criterios derogatorios de solución de antinomias.

Concretamente, estos criterios derogatorios de solución de antinomias tomados de las normas derogatorias se refieren a principios interpretativos, cuyo fundamento de operatividad es la presunción de que todas las normas del sistema deben ser consistentes entre sí, en razón de la unidad de éste —del sistema jurídico—, por consiguiente, deben considerarse no como reglas de eliminación de normas para solventar un conflicto entre dos o más de ellas, sino como orientaciones para decidir, en un caso específico, qué norma aplicar.<sup>88</sup>

Esto quiere decir que, a pesar de que tradicionalmente se les ha denominado “derogatorios” a los criterios en comento, son más bien directrices que permiten resolver un problema de aplicación, ya que ante dos o más normas que recíprocamente se excluyen, “la norma que satisfaga el mayor número de criterios de prevalencia será aplicable”.<sup>89</sup>

De esto es que, como ya lo expone la tratadista en cita, los llamados criterios derogatorios corresponden a razonamientos de prevalencia de las normas jurídicas en conflicto y, por ello, su aplicación a un asunto determinado no conlleva que, para solucionar el problema de aplicación, deba derogarse, en estricto sentido, una de las normas materia del problema, ya que, además de que no constituyen un medio idóneo para desproveer

---

<sup>88</sup> *Idem*; pp. 160 y 161.

<sup>89</sup> *Idem*; p. 162.

de validez a un precepto de derecho, debe insistirse que “el hecho de que dos normas no puedan ser aplicadas simultáneamente no implica que una norma elimine la validez de la otra.”<sup>90</sup>

En otro extremo, los tres criterios tradicionales de solución de antinomias a los que se ha hecho referencia, a recordar, el criterio jerárquico, el criterio cronológico y el criterio de especialidad, según Gloria Moreno Navarro,<sup>91</sup> “permiten resolver todos los supuestos de contraposición o antinomia simple. Pero a veces, entre dos disposiciones jurídicas, se da una composición compleja o cruzada, de modo que pueden o tienen que aplicarse concurrentemente varias reglas de resolución.” En otras palabras, los criterios derogatorios o, mejor dicho, los criterios de prevalencia de resolución de antinomias no son infalibles. De ahí que resulte conveniente realizar posteriormente, de manera breve, alguna alusión a otros criterios o herramientas para corregir los problemas de aplicación del derecho.

Respecto de estos criterios de prevalencia o criterios derogatorios, como se refirió en párrafos anteriores, la práctica jurídica y la doctrina han concluido algunas reglas para su aplicación, así, se reconoce que el criterio de jerarquía ha de imponerse a los otros dos y que el de especialidad es más fuerte que el cronológico.<sup>92</sup>

Toda vez que los criterios de prevalencia o derogatorios a los que me he venido refiriendo serán tratados, respectivamente, en los tres subincisos siguientes, y considerando que en este desarrollo lo que se pretende es abordar los criterios de solución de antinomias de manera general, a continuación se realiza una breve alusión a dos criterios más que considerarse destacables en la solución de antinomias, los cuales operan una vez agotados los métodos tradicionales sin que la antinomia quede saldada, y que son el criterio de competencia y el *criterio de asignación de alternati-*

---

<sup>90</sup> HUERTA OCHOA, Carla; “Artículos transitorios y derogación”; Ob. Cit.; p. 834.

<sup>91</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 143.

<sup>92</sup> *Idem.*

*vas a la norma*<sup>93</sup> que propone Hans Kelsen, y finalmente se hará un comentario sucinto sobre la teoría de ponderación de principios que, como ya se adelantó, corresponde a la última alternativa para resolver una cuestión de aplicación del derecho.

Respecto del criterio de competencia para solventar antinomias, Ramón Hernández Cuevas<sup>94</sup> claramente describe los presupuestos para que ese postulado tenga operatividad, y dice que son:

- a) Que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso;
- b) Que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas en el mismo plano); y
- c) Que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por normas jerárquicas superiores a ellas atribuyendo y reservando a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo tal que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia; ante lo cual, es inconcuso, que la norma cuya aplicación deba observarse será la que tenga expresamente reservada la materia de la competencia

Con base en esto es posible deducir que el criterio en comento tiende a resolver problemas de aplicación jurídica que se derivan entre dos o más dispositivos de derecho cuya limitación jurisdiccional es distinta, es decir, entre dos o más preceptos que norman materias de manera exclusiva o, regulando la misma materia, lo hagan desde ámbitos diversos.

En este sentido, la interrogante que se genera ante una antinomia que puede ser solventada de acuerdo con este criterio es la idoneidad del dispositivo jurídico para el caso que concretamente se trata, esto es, que ante un hecho determinado existan dos o más normas que lo prevean con una precisión similar (lo que elimina la aplicación del criterio de especiali-

---

<sup>93</sup> Denominación dada por el autor de esta investigación.

<sup>94</sup> HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón; Ob. Cit.; pp. 340 y 341.

dad), mismas que, sin embargo, provienen de ordenamientos diversos, pero relacionados y con reservas exclusivas en cuanto a su ámbito de aplicación dadas por una norma superior (lo que elimina el empleo del criterio cronológico, pues lo que trasciende es qué norma debe prevalecer de acuerdo con su ámbito de aplicación y no cuál es de más reciente promulgación) y entre éstos no exista una relación jerárquica (lo que elimina la aplicación del criterio jerárquico).

Ante esta cuestión, el jurista podrá emplear el criterio de competencia para determinar qué dispositivo resulta más apto para ser aplicado al caso en concreto y, así, resolver dicha antinomia.

Para mayor claridad conviene acudir a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el juicio de inconformidad JIN/002/2006, en el que precisamente ese órgano jurisdiccional aplicó el criterio en comento.

De manera sintética, los pormenores de ese juicio son:

1) El Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, con base en el artículo 87, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, sancionó al Partido Acción Nacional por la determinación de que dicho partido político cometió la falta relativa a obtener financiamiento privado por las aportaciones de sus militantes en un monto superior al equivalente a mil salarios mínimos generales vigentes en esa entidad federativa.

2) El artículo 49, apartado 11, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones, es decir, no establece un monto máximo al respecto como sí lo hace el ordenamiento electoral de Quintana Roo.

3) Atento a lo anterior, el Partido Acción Nacional en Quintana Roo consideró vulnerado en su perjuicio el principio de jerarquía normativa, pues, según arguyó, si el ordenamiento electoral federal no establece un monto máximo para el financiamiento de los partidos políticos, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo no debió multarlo, y al efecto plantea una antinomia entre los dispositivos jurídicos citados, la cual, en su opinión, debe resolverse a favor de la norma federal.

4) En vista de esta disyuntiva, el Pleno del Tribunal Electoral de la entidad federativa citada, aprobó por unanimidad de votos el proyecto de resolución formulado por el magistrado Manuel Jesús Canto Presuel, quien fue ponente en este asunto. Dicho proyecto confirmó la resolución impugnada bajo el argumento de que resultó legal de acuerdo con un criterio de distribución de competencias entre la ley local y la ley federal, concluyendo, entonces, que la antinomia propuesta por el demandante era inexistente.

5) Los otros dos integrantes del tribunal citado, los magistrados Carlos José Caraveo Gómez y Francisco Javier García Rosado, si bien estuvieron conformes con el resolutivo de la ponencia precisada, formularon voto concurrente, en razón de que, bajo su criterio, sí se configuró la antinomia alegada por la parte actora. Este voto se insertó en el fallo definitivo para formar parte de él, y en la parte que interesa dice:<sup>95</sup>

[...]

De lo expuesto hasta aquí se desprende que la Ley Electoral de Quintana Roo limita el monto de las aportaciones de los militantes, mientras que el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, deja a los partidos políticos en la libertad de fijar los montos y periodicidad las [sic] aportaciones de sus afiliados para el sostenimiento del Partido Político, lo que demuestra que no es posible ajustar la conducta del partido político en cuestión a la exigida por ambas normas simultánea-

---

<sup>95</sup> Tribunal Electoral de Quintana Roo; Ob. Cit.; pp. 41 a 53.

mente, en donde si ejerce el derecho que le confiere la norma federal, automáticamente deja de observar la norma local, o bien si se ajusta a ésta última, se ve limitado su derecho a fijar libremente las aportaciones de sus afiliados.

A simple vista existe una antinomia o conflicto de leyes...

[...]

Ante tal situación, el Tribunal Electoral de Quintana Roo debe resolver el mencionado conflicto normativo,...

[...]

Ahora bien, para la solución de las antinomias o conflictos de normas, la misma doctrina ha considerado diversos criterios o métodos, que procedemos a desarrollar.

Los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias, son tres:

- a) El jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*).
- b) El cronológico (*lex posterior derogat legi priori*).
- c) El de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*).

[...]

Además de los tres criterios tradicionales, autores como Norberto Bobbio, en su obra Teoría del Derecho (Bogotá, Temis, 1997) distingue otros, para el caso en que los mencionados sean insuficientes, como son:

- a) criterio de competencia.

[...]

Este criterio de solución de antinomia es totalmente aplicable, en efecto el conflicto se produce entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso puesto que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue elaborada por el Congreso de la Unión, la Ley Electoral de Quintana Roo es producto del Congreso del Estado; entre las dos fuentes no hay relación jerárquica, en

efecto de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades que no estén concedidas expresamente por la constitución a la federación, se entienden reservadas a los estados, [sic] y en el citado ordenamiento, el Congreso de la Unión expedirá leyes de carácter federal y las leyes de carácter local esta [sic] reservado a los Estados a través de sus Congresos, por lo tanto, no existe relación jerárquica entre el Congreso de la Unión y el Congreso del estado [sic] de Quintana Roo; y por último las relaciones entre las dos fuentes están reguladas por una norma jerárquicamente superior a ellas, en efecto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41, 73 y 74 en la esfera federal y 115 fracción I y 116 en la estatal.

En atención a este principio de competencia, cabe destacar el doble régimen (federal y estatal) al que están sujetos los partidos políticos nacionales, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, segundo párrafo, base I, de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro nacional tienen derecho a participar tanto en las elecciones federales como en las locales; tratándose de las primeras, su participación, en términos del precepto constitucional, lo determinan las disposiciones aplicables relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal, deberá atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen los comicios, como a las federales que rigen el actuar de los partidos políticos nacionales, pero armónicamente. [sic]

Lo anterior, en tanto que el artículo 124 de la Constitución Federal, señala que dentro de nuestro sistema federal, las facultades que en la misma no estén conferidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados.

La Ley Fundamental sienta las bases para la reglamentación de la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales federales, pero no así en procesos comiciales locales, limitándose a la sola autorización a dichos partidos para participar en estos comicios, siendo una facultad reservada a la soberanía de los Estados el reglamentar esta participación en los términos que estimen pertinentes, atendiendo a las bases que en esta materia le imponen los artículos 115, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución de la República, y sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, como lo dispone el propio

artículo 41, comprendidas, incluso, las propias disposiciones que de este último dispositivo se estimaren aplicables en el ámbito estatal, ello atento al principio de supremacía constitucional sobre el orden normativo estatal y los órganos de autoridad local.

Por ende, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral, debe entenderse que se refiere a la ley que rija el respectivo proceso, es decir, a la ley federal o a la ley estatal, según el tipo de proceso (federal o local). [sic]

Ahora bien, el hecho de que se utilice este criterio no implica que se confronten las normas secundarias con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse en ésta las disposiciones que regulan los ámbitos de competencia de las normas en conflicto, sino por el contrario, conlleva a la absoluta certeza de que la norma aplicable en las relaciones de los Partidos Políticos Nacionales en su actuación en las elecciones locales en Quintana Roo, es la Ley Electoral de Quintana Roo, en los términos de la propia Constitución Federal, siendo facultad del [sic] los organismos electorales locales la vigilancia de su estricta aplicación de la norma estatal por todos los entes obligados, pero también en términos Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [sic], en estricto apego a la Constitución Federal regula a los partidos políticos nacionales en el ámbito federal, en cuanto a su creación, registro, organización, función, prerrogativas y participación en las elecciones federales, siendo las autoridades electorales federales las encargadas de la aplicación y vigilancia de la norma federal, esto es, los partidos políticos nacionales están sujetos a un doble régimen ya que con su registro nacional los partidos políticos tienen derecho a participar en la [sic] elecciones locales, como lo señala la carta magna en su artículo 41, segundo párrafo, base primera, pudiendo participar tanto en elecciones federales como locales; tratándose de las primeras, su participación, en términos del precepto constitucional, lo determinan las disposiciones aplicables relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal, debe atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen los comicios, como a las federales que rigen el actuar de los partidos políticos nacionales, pero armónicamente.

Es por lo anterior que, en opinión de quienes suscribimos el presente voto concurrente, el magistrado ponente arriba a la resolución del medio de impugnación, confirmando la multa impuesta al partido político impetrante, y para ello aplica un criterio de distribución de competencias entre la ley local y federal, criterio que se comparte, y por eso se coincide plenamente con el resolutivo mas no con el considerando por el cual niega la existencia del conflicto de leyes o antinomia entre los conceptos normativos según lo expone el actor en su escrito de demanda.

De esta exposición se desprende claramente el mecanismo del criterio de solución de antinomias que se trata, por lo que considero innecesario realizar mayor comentario al respecto. Lo que sí cabría anotar es una reflexión sobre el criterio de competencia, ya que si bien se le reconoce como una forma de solución de antinomias diferente de los criterios tradicionales, en mi concepción realmente no guarda una distinción marcada con el principio de especialidad de solución de antinomias. Esto es así porque, con independencia de lo que más adelante se exponga respecto de dicho criterio de especialidad, por el momento puede decirse que su postulado fundamenta el criterio de competencia ahora tratado, ya que establece la prevalencia de la ley especial sobre la general, y este proceder es al que esencialmente se ciñe el referido criterio de competencia.

En efecto, como se ha visto en el ejemplo citado, el postulado de competencia para solucionar un problema de aplicación del derecho versa en decidir la norma prevaleciente de conformidad con la materia de que trate el asunto en cuestión, y deberá prevalecer la disposición que mayor aptitud jurídica tenga para regular la situación de que se trate. En la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo se aprecia que la antinomia se solucionó siguiendo el criterio de competencia a favor de la norma local y desestimando la norma federal, puesto que el asunto de marras se refería a una cuestión entre un partido político respecto de su actuar en esa entidad federativa y una autoridad electoral también local, por lo tanto, la norma que rige en esa entidad de la federación

debe prevalecer. Este razonamiento obedece básicamente al criterio de especialidad de solución de antinomias, dado que bajo su postulado puede afirmarse que la norma local resulta más específica que la norma federal tratándose de hechos acaecidos en la entidad federativa de que se trate.

Así las cosas, se afirma que el criterio de competencia, si bien se reconoce como independiente del de especialidad, fundadamente es factible afirmar que corresponde a una modalidad de este último, y de ello es que convendría preguntarse si realmente prevalece como un medio de solución de antinomias diferente de los criterios tradicionales.

Otro medio destacable de solución de problemas de aplicación del derecho es el propuesto por el jurista Hans Kelsen, quien en su conocida obra *Teoría pura del derecho* apunta:<sup>96</sup>

Las normas que se encuentran recíprocamente en conflicto pueden ser implantadas simultáneamente, es decir, por un mismo acto de un mismo órgano, de suerte que no pueda aplicarse el principio de la *lex posterior*; así cuando en una ley se encuentran dos disposiciones entre sí contradictorias,... aparecen entonces las siguientes posibilidades de solucionar el conflicto:... ambas disposiciones pueden ser entendidas en el sentido de que el órgano legalmente facultado para aplicarlas,... tenga una opción a escoger entre ambas normas; o cuando... las dos normas sólo se contradicen parcialmente, entender que una norma limita la validez de la otra.

De estas ideas se desprende un procedimiento de resolución de antinomias, al que, a falta de una denominación, lo llamo *criterio de asignación de alternativas a la norma*, pues su mecanismo consiste precisamente en imprimirle a los dispositivos en controversia uno de dos sentidos que permita solventar esa contrariedad.

---

<sup>96</sup> KELSEN, Hans; Ob. Cit.; p. 215.

El desarrollo de Hans Kelsen citado permite concluir que los presupuestos para el empleo de este criterio es que la antinomia se presente entre dos o más dispositivos conformantes de un mismo ordenamiento, esto es, que la pertenencia de las normas materia del conflicto de aplicación impida resolver dicha antinomia a través de los criterios tradicionales, pues al ser parte de un mismo cuerpo jurídico se carece de parámetro cronológico respecto de qué dispositivo es más reciente, ya que todos entraron en vigor en la misma fecha y de esto, aunque no lo menciona el tratadista en cita, que tampoco puedan emplearse los postulados de jerarquía ni el de especialidad, en razón de que por obvias razones, al pertenecer al mismo cuerpo normativo las disposiciones materia de la antinomia, ninguna de ellas resulte con un rango mayor ni más específica, y por eso se acuda al criterio propuesto por dicho autor.

Luego, dice Kelsen, si los supuestos descritos se configuran, para solucionar una antinomia entre dos o más dispositivos de una ley, el jurista podrá optar por una de dos alternativas, éstas son: 1) Entender que las normas en conflicto son alternativas para escoger cómo normar el hecho concreto ó 2) si el problema de aplicación de dichas normas no es total, entender que las partes en conflicto de cada norma son limitantes respecto de la otra u otras normas de la antinomia.

En este entendido, se tiene que, si en un cuerpo normativo denominado *Código* el *artículo 1* y el *artículo 2* poseen hipótesis normativas que se actualizan en el *asunto*, mas dichos dispositivos, por su contenido, no pueden ser aplicados al mismo tiempo, generándose así una antinomia, el órgano competente para llevar a cabo la aplicación del derecho evidentemente deberá solucionar esta contrariedad, so pena de dejar en total inseguridad jurídica al sujeto normativo involucrado en el *asunto*. Con base en el criterio en comento, para solventar la antinomia, el órgano aplicador podrá considerar que el *artículo 1* y el *artículo 2* son opciones y,

por tanto, sólo deberá escoger una de ellas para normar el *asunto* o, si los dispositivos de dichos artículos no coinciden sólo parcialmente, el órgano aplicador bien podrá normar el *asunto* con las partes coincidentes de ambos artículos hasta el grado en que la parte no coincidente de la otra se lo impida, es decir, considerando que las parcialidades contradictorias de una de las normas son limitantes de la otra.

Este criterio, sin embargo, carece de independencia y, por consiguiente, su operatividad está en duda, pues al menos el criterio derogatorio o de prevalencia relativo a la especialidad de la norma necesariamente tendría que aplicarse conjuntamente con él, toda vez que, de no hacerlo así, la solución al conflicto de aplicación carecería de fundamento.

Se arriba a lo anterior, ya que para el caso de considerar a los dispositivos en conflicto como alternativas de aplicación, el aplicador de la norma por lo menos deberá tomar en cuenta las particularidades del hecho a regular para decidir qué norma aplicar, por lo que al final estaría aplicando la norma más específica. Y si, en la otra opción, se tiene que los preceptos materia de la antinomia sólo se contradicen parcialmente y, por lo tanto, podrán aplicarse conjuntamente hasta el grado en que sus contradicciones se los permitan, el aplicador igualmente deberá considerar las singularidades del caso, ya que el supuesto de aplicación en esos términos sólo se daría cuando las partes coincidentes de las normas se relacionen con el hecho al que pretenden dirigirse, pues de lo contrario se caería en total absurdo, es decir, las partes coincidentes de las normas en conflicto de suyo vendrían a constituir un tercer dispositivo más específico para normar el suceso de marras que las dos normas de las que proviene, o sea, la tercera norma "construida" a partir de las coincidencias de las que están en conflicto vendría a ser una disposición específica, prevaleciente sobre las que son materia de la antinomia, que en su integridad serían generales.

Para una mejor exposición del criterio que ahora se trata conviene desarrollar un ejemplo:

Los artículos 17-A, primer párrafo, y 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respectivamente disponen:

Artículo 17-A.- Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

[...]

Artículo 88.- El recurso [de revisión] se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

I...

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

[...]

De acuerdo con esto, por una parte, se prevé que, dentro de los procedimientos instados ante la Administración Pública Federal, los gobernados deberán ser prevenidos para el efecto de subsanar sus promociones cuando éstas resulten oscuras o carezcan de los requisitos respectivos y, por otra parte, se establece que, respecto del recurso de revisión previsto contra los actos definitivos de la Administración Pública, el firmante del escrito de agravios que actúe en representación del recurrente (esto es lo que realmente debe decir la fracción II del artículo 88 citado) deberá acompañar a esa promoción la documental idónea que de-

muestre esa personalidad, so pena de que dicho medio de impugnación se tenga por no presentado y se deseche.

Ante esto, se tiene que en el mismo ordenamiento, en este caso la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, uno de sus ordinales dispone el deber jurídico de las autoridades de que prevenga a los gobernados para que completen sus peticiones cuando así se amerite y otro de sus dispositivos prevé que, en el caso del recurso de revisión, éste debe tenerse por no interpuesto y desecharse cuando el promovente no acompañe a su recurso la acreditación de su personalidad, es decir, niega la posibilidad de que el recurrente subsane ese aspecto cuando el firmante del recurso omite acompañar el documento en el que se constate su personalidad.

Luego, supóngase que *La Empresa, S.A. de C.V.*, por conducto de *La persona física* interpone el recurso de revisión previsto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en contra del *acto definitivo* dictado por la Administración Pública Federal, y que al presentar ese medio de impugnación, *La persona física* omite acompañar el documento en el que se constate que posee las facultades necesarias para promoverlo en nombre de *La Empresa, S.A. de C.V.*

Ante esta situación, el funcionario encargado de sustanciar el recurso interpuesto se encontrará ante la disyuntiva siguiente: Aplicar el artículo 17-A, primer párrafo, de la ley en cita, permitiendo al recurrente completar la promoción de su recurso o aplicar el artículo 88, fracción II, del mismo ordenamiento, teniendo por no interpuesto y desechando aquel medio de impugnación, con lo que sin duda se encontrará en presencia de una antinomia.

En este ejemplo resultará adecuado aplicar el *criterio de asignación de alternativas a la norma* en comento para solucionar el problema de aplicación del derecho expuesto, ya que, en principio, los criterios tradicionales, derogatorios o de prevalencia de solución de antinomias no podrían

emplearse, pues no existe relación jerárquica entre los dispositivos materia del conflicto ni especialidad mayor de uno respecto del otro, ni diferencia alguna en la fecha de su entrada en vigor, dado que ambos pertenecen al mismo código.

Así las cosas, siguiendo el postulado formulado por Hans Kelsen, el servidor público a quien compete sustanciar el recurso de revisión materia del ejemplo anterior podrá deducir dos alternativas de las normas materia de la antinomia conceptuada para resolverla, éstas son:

- 1) Entender que la prevención referida en el artículo 17-A y el desechamiento sin prevención previa dispuesta en el artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son alternativas para exteriorizar su actuación, es decir, será factible que prevenga al recurrente para que complete su promoción o de plano desechar ese recurso sin permitir al promovente que lo complete; simplemente, tendrá que decidir entre ambas posibilidades y, cualquiera que sea su proceder, resultará apegado a la ley, o
- 2) Analizar si parte de los ordinales materia de la antinomia puede invocarse simultáneamente y, de ser así, considerar que su conflicto de aplicación sólo es parcial y, entonces, emitir su actuación como si el dispositivo de uno limitara la aplicación del otro.

Esta última posibilidad considérase la adecuada, en razón de que la primera resultaría arbitraria, puesto que, por la sola decisión del funcionario competente, un gobernado quedaría indefenso ante un acto de autoridad administrativa que le causa agravio, por el hecho de que ese servidor público unilateralmente dispusiera que, ante la falta de acredita-

ción de personalidad del firmante del recurso, debe desecharse ese medio de impugnación sin permitir que el recurrente subsane aquella omisión.

En efecto, será más adecuado optar por la solución de la antinomia a través del segundo de los criterios precisados, toda vez que, si se atiende al contenido de los artículos en cuestión, se desprende que admiten ser aplicados de manera que uno limite al otro. En este caso, si se atiende que el artículo 17-A en comento refiérese al deber de la autoridad administrativa de prevenir a los gobernados para que completen su instancia cuando los escritos que presenten sean incompletos puede, a su vez, colegirse que el recurso de revisión interpuesto por un gobernado es un escrito y que darle la oportunidad de completarlo cuando el firmante del escrito de impugnación de inicio no demuestre su personalidad no obstaculiza al funcionario respectivo a tener por no presentado y desechar ese recurso si dicho recurrente omite subsanar aquella falta. Por tanto, es factible aplicar ambos dispositivos de manera que el 17-A limite la aplicación del 88.

Los tribunales mexicanos han adoptado este criterio y, así, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la tesis aislada I.5o.A.11 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, página 1763, cuya voz y texto son:

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI EL PARTICULAR NO ACOMPAÑA A SU PROMOCIÓN LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD, LA AUTORIDAD DEBE PREVENIRLO PARA QUE SUBSANE ESA OMISIÓN.

De la lectura aislada del artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podría concluirse que ante un recurso de revisión al que no se acompañe la documentación que acredite la personalidad del recurrente, el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado debe desecharlo, sin prevenir a aquél para que subsane tal omisión;

sin embargo, de la interpretación relacionada de tal precepto y del diverso 17-A de dicho ordenamiento legal, se colige que, antes de adoptar tal determinación, el superior debe requerir al gobernado que insta, para que, de ser posible, en el plazo de cinco días hábiles reúna los requisitos que condicionan la procedencia del medio de defensa en comento. En ese sentido, aun cuando el recurso de revisión se encuentra previsto en el título sexto de la mencionada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos del 83 al 96, que regulan su interposición, tramitación y resolución, no por ello deja de ser aplicable el diverso artículo 17-A del mismo ordenamiento, pues este precepto regula en forma general que cuando un interesado presente un escrito que no contenga los datos o no cumpla con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenirlo, por una sola vez y por escrito, para que subsane la omisión dentro de un plazo que no podrá ser menor a cinco días hábiles, y que transcurrido éste, sin desahogar la prevención, se desechará el escrito de agravios o de demanda. Entonces, debe tomarse en cuenta que la obligación establecida en el citado artículo 17-A, a cargo de las autoridades administrativas, beneficia a los gobernados respecto de toda actuación que realicen ante la administración pública federal, como lo prevé el artículo 12 del mismo ordenamiento y no sólo de los actos que desarrollan aquéllos dentro del procedimiento administrativo, sino inclusive, respecto del trámite del recurso de revisión que puede interponerse contra "los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente", en términos del artículo 83 de la citada ley federal. Por lo anterior, en el caso en el que no se hubiere acreditado la representación legal al interponer una instancia administrativa, tal situación debe tenerse como un defecto del recurso y, en consecuencia, la autoridad deberá prevenir al interesado para que corrija la irregularidad de su escrito y demuestre su personalidad y, de no hacerlo, entonces sí proceda desechar el recurso interpuesto.

Con este criterio queda de manifiesto que, por un lado, puede darse una lectura aislada de los dispositivos en comento, lo que llevaría a las opciones propuestas en la primera parte del criterio de solución de antinomias

en comento, mas también es factible realizar una lectura armónica de los ordinales en cuestión y arribar a una solución en la que su aplicación sea simultánea, como lo propone Kelsen en la segunda parte de su postulado.

Finalmente, comenta Gloria Moreno Navarro<sup>97</sup> que puede presentarse el caso de que una antinomia, por su alto grado de complejidad, porque puede ser resuelta a través de todos los criterios de prevalencia o por ninguno, llegue al extremo de parecer irresoluble. En este caso, dice esa misma tratadista, debe apelarse al criterio del juzgador, en quien, precisamente, quedará el encargo de solucionar ese problema de aplicación del derecho, basado únicamente en su sensatez, es decir, tendrá que valorar, con base en su propio discernimiento, las particularidades del asunto en cuestión y decidir qué norma debe prevalecer.

Respecto de esto mismo, Carla Huerta Ochoa<sup>98</sup> establece que la complejidad de las antinomias se incrementa cuando no resulta definible el procedimiento o el criterio para solucionar un conflicto de aplicación, ya porque la oscuridad de esa antinomia genere un conflicto en los propios criterios de solución, ya porque se incluyan no sólo aspectos jurídicos, sino que el problema se vea incrementado por producirse una incompatibilidad entre los intereses o valores relacionados en el asunto. De esta manera, la decisión final tendrá que fundarse en el criterio del juzgador que realice la ponderación de los intereses en conflicto.

De esto, la teoría de ponderación de principios obedece a la última salida a un problema de aplicación del derecho que, al no poderse ver superado con la aplicación de los diversos criterios que hay para solucionarlo, el juzgador deberá recurrir a su sentido común, el que, evidentemente, estará enriquecido por el conocimiento de las circunstancias particulares del caso, así como por el criterio que dicho juzgador ya tenga formado por

---

<sup>97</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 143.

<sup>98</sup> HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; Ob. Cit.; pp. 144 y 200.

la experiencia adquirida. Es decir, trátase de solucionar una antinomia no como perito en derecho que aplicaría otras normas jurídicas para darle salida, sino basado en la experiencia, como si lo hiciera cualquier individuo que se precie de tener sentido común y criterio para valorar entre lo que debe prevalecer y lo que no.

A este respecto, los tribunales mexicanos reconocen el empleo de esta teoría para solucionar los problemas normativos, sirva de ejemplo la tesis aislada I.4o.A.536 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006, página 2347, con la voz y texto siguientes:

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE NEGARSE CONFORME A LA TEORÍA DE PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS, CUANDO EL INTERÉS SOCIAL CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO, ES PREFERENTE AL DE LA QUEJOSA.

De acuerdo con la teoría de ponderación de principios, cuando dos derechos fundamentales entran en colisión se debe resolver el problema atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los elementos o subprincipios siguientes: a) idoneidad; b) necesidad; y c) proporcionalidad. Por tanto, cuando verbigracia, el quejoso solicita la suspensión con el propósito de paralizar la continuación de un proyecto deportivo nacional, en tanto se resuelve el juicio en lo principal y se encuentran en conflicto por un lado, el derecho a la educación académica y deportiva de las personas y, por otro, el derecho del solicitante a continuar practicando fútbol americano como actividad deportiva en equipo reducido, los elementos o subprincipios señalados tienen plena aplicación, pues el interés de la sociedad que con la continuación de los actos impugnados se busca tutelar y salvaguardar, derrotan y prevalecen sobre los intereses particulares del quejoso. Por ende, el derecho o principio a primar debe ser, en la especie, aquel que cause un menor daño y el cual resulta indispensable privilegiarse, o sea el que evidentemente conlleve a un mayor beneficio. Lo anterior se obtiene, en

el caso particular, negando la suspensión solicitada al quejoso, a fin de permitir la plena eficacia de las consecuencias del acto reclamado, traducido en la consecución de la obra pública denominada Centro de Desarrollo de Talentos y Alto Rendimiento, concretamente para que se continúe con la orden de demoler el inmueble defendido por el solicitante, en beneficio del interés social de los dos mil quinientos atletas a quienes se encuentra dirigido, pues con ello se salvaguarda el derecho a la educación académica y deportiva en una infraestructura pública dirigida a un grupo mayoritario o colectivo, constitucionalmente tutelado, con prioridad a los estrictamente individuales, como es el derecho a practicar fútbol americano en un grupo reducido titularidad del quejoso.

Como se ve, la teoría en comento establece que frente a una colisión normativa, la que se presume irresoluble a través de los criterios tradicionales, el juzgador, por el hecho de no estarle permitido dejar sin solución un problema, por más que aparentemente las normas existentes no le proporcionen la respuesta, deberá, en última instancia, resolver el conflicto atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los elementos o sub-principios de idoneidad y necesidad. Esto es, a partir de un discernimiento propio, tendrá que *sopesar las circunstancias* y resolver el problema de manera tal que atienda al principio de mayor beneficio, lo cual, en el caso del derecho, por tratarse de un fenómeno eminentemente social, se inclina hacia el bien común, o sea, la antinomia deberá ser resuelta de tal manera que los intereses generales prevalezcan sobre los particulares o, en su defecto, por la norma que cause un menor daño, si es que no se alcanzan a prever o distinguir los intereses generales de los particulares.

Por todo lo anterior, queda claro que los criterios de solución de antinomias no representan por sí mismos salidas simples a un problema de esa naturaleza, sino que de hecho su presencia no regulada en cierta medida conlleva inseguridad jurídica. Asimismo, la posibilidad y la conve-

nencia de establecer esos criterios de solución es dudosa por la naturaleza general y abstracta de la norma jurídica que, evidentemente, impide prever los problemas al momento de su aplicación y, por consiguiente, disponer soluciones para conflictos que de suyo son inciertos representa una paradoja.

Con independencia de lo anterior, unánimemente se acepta por los doctrinarios que, previo a la declaración de una antinomia, debe recurrirse a la interpretación de los dispositivos en conflicto para intentar superarla y que, si existiendo dicho conflicto éste no es solucionable a través de los criterios de solución, entonces, habrá que allegarse de los postulados de la teoría de ponderación de principios para solventarlo.

Respecto de los criterios de solución propiamente dichos se destaca la existencia de nociones tradicionales, mismas que en el caso del sistema jurídicos mexicano se derivan de las normas derogatorias y que se abordan particularmente en los siguientes incisos.

Finalmente, los tratadistas del tema también reconocen otros criterios de solución para el caso de que los antes mencionados no solventen la antinomia, dentro de éstos son destacables el criterio de competencia y el criterio de asignación de alternativas a la norma, los que, sin embargo, como se dejó sentado en líneas precedentes, guardan relación con el criterio tradicional de especialidad.

A continuación, entonces, se hace un desarrollo particular respecto de cada uno de los tres criterios tradicionales de solución de antinomias, es decir, el de jerarquía, el de temporalidad y el de especialidad.

**2.1.1.1.1. De jerarquía.** Como su nombre lo indica, esta opción para solucionar problemas de aplicación del derecho refiérese a una gradación entre las normas jurídicas, a través de la cual el sujeto que se enfrente ante dicho conflicto podrá solucionarlo, esto es, refiérese al or-

den en el que las normas de un sistema jurídico se encuentran dispuestas, concebido éste —el orden de las normas— como una herramienta para que el juzgador pueda decidir qué norma debe aplicarse de entre dos o más que en un caso específico se excluyen recíprocamente.

De esta noción resulta factible afirmar que el presupuesto insuperable para que dicho criterio tenga aplicabilidad es que las normas materia de la antinomia en cuestión se encuentren en diversos niveles de la escala jurídica del sistema al que pertenezcan, ya que, por obvias razones, de situarse en el mismo nivel, el criterio de referencia carecería de materia, ya que ésta radica esencialmente en la diferencia ordinal de los dispositivos sobre los cuales se vaya a emplear.

Evidentemente, otro requisito indispensable para que pueda operar el criterio de jerarquía de solución de antinomias es que, precisamente, exista dicha jerarquía en el sistema jurídico al que pertenezcan las normas materia del conflicto, pues es indudable que al no existir dicha ordenación no habrá escala alguna a la cual remitirse para aplicar el criterio en comento. Entonces, si en el orden jurídico al que pertenezcan los dispositivos normativos en conflicto no existe una gradación entre sus componentes, el criterio que ahora se trata nunca podrá aplicarse. Este supuesto —el de que no exista una jerarquía normativa— me resulta utópico, amén de que no es el propósito de esta investigación concluir si existe un sistema jurídico así o si de hecho puede existir, por lo que se da por hecho que existe una jerarquía normativa, además de que en la especie se trata del sistema jurídico mexicano, en el que existe dicha escala jurídica.

En efecto, en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 133 de su Constitución Política establece el principio de supremacía cons-

titucional, disponiendo una *trilogía jurídica*,<sup>99</sup> respecto de la cual, como se verá posteriormente,<sup>100</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que pueden deducirse los dos niveles más altos de la jerarquía normativa en México, a saber, la Constitución misma en la cúspide y por debajo los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella y las leyes generales, y en un tercer nivel las leyes federales y locales. Por tanto, es de concluirse que existe la referida ordenación jurídica en el caso del derecho mexicano y, en consecuencia, el principio que ahora se trata tenga aplicabilidad en caso de una antinomia entre normas dispuestas en estratos diferentes de esa gradación.

Dicho esto, cabe ahora mencionar que el fundamento del criterio de jerarquía de solución de antinomias se haya en el principio derogatorio conocido de acuerdo con su expresión latina *lex superior derogat inferiori*,<sup>101</sup> es decir, la norma superior deroga a la norma inferior, situación que, como ya se comentó anteriormente, en el caso de la solución de antinomias se toma como una directriz para solventarlas, pero que no implica la derogación de una norma, sino la orientación respecto de la que debe prevalecer.

Sobre esta base, es factible arribar a la conclusión de que el criterio de jerarquía de solución de antinomias consiste, precisamente, en la idea de prevalencia de la norma jerárquicamente superior de entre las que sean materia de dicho conflicto de aplicación jurídica.

Dicho en otras palabras, el razonamiento en estudio descansa en la noción de que, al existir una jerarquía entre las normas jurídicas, las de menor grado deben ceder a las de mayor grado en caso de que entren en conflicto, pues es de entenderse que, dentro de esa escala, las

---

<sup>99</sup> PATIÑO MANFER, Ruperto; "Los tratados internacionales en la Constitución mexicana"; *Revista de la Facultad de Derecho de México*; tomo XLII; números 181-182; enero-abril de 1992; México; pp. 95-100. Citado en HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón; Ob. Cit.; p. 360.

<sup>100</sup> *Infra*; p. 293 y siguientes.

<sup>101</sup> MORENO NAVARRO, Gloria; Ob. Cit.; p. 143.

normas inferiores se subordinan a las superiores y, en este sentido, es que éstas tienen prevalencia sobre aquéllas en caso de componer una antinomia.<sup>102</sup>

**2.1.1.1.2. De temporalidad.** Evidentemente, este criterio de solución de antinomias posee como fundamento el tiempo, de ahí su denominación. Tiene a ese factor —el tiempo— como el parámetro a partir del cual puede solucionarse un problema de aplicación de normas jurídicas incompatibles.

De acuerdo con Ramón Hernández Cuevas,<sup>103</sup> este criterio puede operar cuando se está frente a normas en conflicto que se encuentran dispuestas en el mismo plano de la jerarquía normativa, es decir, respecto de una antinomia que no puede ser resuelta a través del criterio jerárquico, y su forma de operar —dice ese mismo autor— es a través de la consideración de que la norma más reciente debe prevalecer.

Sobre esta noción, resulta comprensible la influencia del factor tiempo en este criterio, pues atiende al momento de la entrada en vigor de una norma para solucionar su confrontación con otra y, bajo el postulado de que la ley posterior deroga a la anterior, orienta al juzgador para resolver una antinomia.

En este sentido, puede decirse que el presupuesto para que el criterio de temporalidad pueda ser empleado para solucionar un conflicto entre normas es que éstas se encuentren en el mismo nivel dentro de la jerarquía normativa, y la materia de este postulado es la fecha de la entrada en vigor de las normas en conflicto, ya que a partir de ésta el juzgador podrá establecer qué norma es más reciente y, por lo tanto, emplear propiamente el criterio en comento.

---

<sup>102</sup> Tribunal Electoral de Quintana Roo; Ob. Cit.; pp. 49 y 50.

<sup>103</sup> HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón; Ob. Cit.; p. 341.

De esto último se sigue que el criterio en estudio se encuentre íntimamente relacionado con el inicio de la vigencia de una norma, ya que con base en ese dato es que el criterio se desarrolla. Sobre este particular considero prudente remarcar que es la fecha de entrada en vigor la que debe considerarse para los efectos del principio cronológico que ahora se trata y no la fecha de publicación de la norma, ya que ambos momentos pueden diferir, caso en el que se presenta la *vacatio legis*.

Ahora bien, el cimiento de este criterio encuéntrase en el principio derogatorio conocido en su formulación latina *lex posterior derogat priori*, mismo que, según Hans Kelsen,<sup>104</sup> puede considerarse como un postulado incluido dentro de las facultades del órgano legislativo de establecer normas modificables y por consiguiente, susceptibles de eliminación.

No obstante, en el caso del criterio de temporalidad no se trata de un principio legislativo ni, como ya se ha expuesto, se está en el supuesto de eliminar del sistema jurídico una norma por el hecho de ser más antigua que otra. Por lo tanto, es de considerarse que, si bien el criterio de que se trata proviene de la norma derogatoria mencionada, en el caso de la resolución de antinomias, la idea que mayormente tiene relevancia para justificar la prevalencia de una norma de más reciente entrada en vigor es la idea de evolución jurídica, pues me parece que la función legislativa es permanente en razón de una búsqueda constante de mayor adecuación de la norma a los hechos que imperan en una sociedad. Luego, decidirse por la prevalencia de una más reciente puede significar que el juzgador aplique un dispositivo más acorde con los hechos sometidos a su conocimiento.

En resumen, el criterio de temporalidad de solución de antinomias dispone que la norma vieja ceda ante la norma nueva, cuando éstas, encontrándose en idéntico nivel de la escala jurídica, no pueden aplicarse simultáneamente.

---

<sup>104</sup> KELSEN, Hans; Ob. Cit.; p. 215.

**2.1.1.1.3. De especialidad.** De acuerdo con Ramón Hernández Cuevas,<sup>105</sup> el criterio que ahora se comenta “en su formulación típica, se entiende de la siguiente forma: La norma especial deroga a la norma general”, para lo cual, dice el mismo autor,<sup>106</sup> “La norma general y la norma especial o derogatoria se encuentran dispuestas en disposiciones contiguas que pertenecen a un mismo documento normativo... [Aunque también] puede suceder que... se encuentren comprendidas en disposiciones pertenecientes a dos diversos documentos normativos”.

Sobre esta base, es factible afirmar que el criterio de especialidad de solución de antinomias tiene su fundamento en la individualización de la norma jurídica, es decir, atiende al procedimiento de aplicación del derecho, pues si se considera que por naturaleza toda norma jurídica es general, abstracta e impersonal, es de deducirse, entonces, que al aplicarse se particulariza y para ello —para aplicarse— deben considerarse las circunstancias singulares del hecho a normar, so pena de cometer un vicio de falta de fundamentación.

Por tanto, considero que el criterio de especialidad en comento consiste en llevar a un extremo el análisis de fundamentación, con el propósito de decidir qué dispositivo jurídico resulta más adecuado para normar los hechos de que se trate. Esto es así, pues es incuestionable que, para que se actualice la antinomia, en principio las normas jurídicas en conflicto deben, en mayor o en menor grado, relacionarse con los sucesos de marras, ya que de lo contrario no se actualizaría dicha antinomia, pues esos preceptos, al prever hipótesis diferentes, no se excluirían recíprocamente. Luego, si los preceptos de derecho en cuestión pueden regular el mismo hecho, aunque no simultáneamente, el juzgador se verá en la imperiosa necesidad de realizar un estudio más minucioso de funda-

---

<sup>105</sup> HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón; Ob. Cit.; p. 342.

<sup>106</sup> *Idem.*

mentación para decidir cuál de esas normas regula con mayor especialidad el asunto sometido a su conocimiento, resolviendo, así, la antinomia.

Consecuentemente, la noción de especialidad para resolver una antinomia se sustenta en la idea de una mejor fundamentación, de ahí que entre dos o más normas que no pueden aplicarse simultáneamente, mas sus hipótesis normativas se adecuen al mismo hecho, deba elegirse la que cubra con mayor precisión ese suceso.

### **3. El principio general de impugnación**

Impugnación es la "acción y efecto de impugnar".<sup>107</sup> Impugnar proviene del latín *impugnare*, que se traduce como "combatir, contradecir, refutar."<sup>108</sup>

En el campo jurídico, esa refutación considérase un principio general, por lo que, para su mayor comprensión debe recurrirse a la naturaleza de los principios generales del derecho.

Puede decirse que existen tres posturas claras<sup>109</sup> mediante las cuales se ha conceptualizado a los mencionados principios. Como primera postura se tiene la iusnaturalista, a través de la cual los principios generales del derecho defínense como verdades universales provenientes de la recta razón, con una referencia superior a la del derecho positivo y, por lo tanto, constitutivos de un derecho superior al legislado. Una segunda tendencia filosófico-jurídica al respecto es la positivista, que explica la naturaleza de los principios en comento diciendo que son las abstracciones o deducciones generalizadas que se desprenden de los dispositivos del ordenamiento de derecho. De manera ecléctica se tiene una tercera opinión, la cual reconoce a los principios generales del derecho como verdades universales provenientes de un análisis lógico, abstracto y común de todo el sistema,

---

<sup>107</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 1257.

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> SANTOFIMIO G., Javier Orlando; Ob. Cit.; pp. 134 y 135.

por lo que las normas positivas guardan supremacía dentro de todo el ordenamiento, es decir, los principios de que se trata despréndense de una deducción contextual de todo el derecho y, por consiguiente, se reconocen como la base inspiradora del legislador.

Dicho esto, resulta que el tema de esta tercera unidad gira alrededor del fundamento inspirador de las normas jurídicas que versan sobre el tema de la refutación, la cual consiste “en una actividad reflejada en forma de instancia de parte y que legalmente se muestra en el planteamiento de un recurso, de un incidente o de una demanda”<sup>110</sup> o, en términos llanos, todo acto tendiente a eliminar, sustituir o reformar un diverso acto que se considera contrario a los intereses de quien ejerce la impugnación.

Lo anterior quiere decir que la impugnación, como principio general del derecho, es el cimiento de las diversas instituciones que dentro del orden jurídico existen para que los gobernados puedan acceder a resoluciones más convenientes para ellos, combatiendo una precedente hasta llegar a una resolución totalmente definitiva. Esto, por el momento, considérase un fenómeno natural que coadyuva al perfeccionamiento de los actos de autoridad, por una parte, y al respeto del principio de legalidad, por otra parte.

Se dice lo anterior por el hecho de que la sola manifestación de inconformidad por parte del gobernado respecto de una resolución gubernativa genera una contradicción a la presunción de certeza y apego a la ley de que gozan esos actos, por lo que, de cubrirse los requisitos que al caso establece el propio derecho para que la impugnación genere una nueva resolución, la autoridad, por un lado, tendrá que examinar un acto preexistente y analizar su idoneidad jurídica y el gobernado, por otro lado, verá solventada su reclamación, al menos en el sentido de ser atendida,

---

<sup>110</sup> CLARIÁ OLMEDO, Jorge A.; “Impugnación procesal”; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo XV; p. 218.

pues, que se le dé curso, no necesariamente significa que el acto que combate sea incorrecto en los términos que plantea.

Así las cosas, no hay duda de que el principio general de impugnación sustenta una buena parte de la fracción adjetiva del derecho, es decir, aquélla que contiene las instituciones por medio de las cuales los gobernados ejercen las prerrogativas que el orden jurídico tutela.

Ahora bien, se ha dicho que el principio general de impugnación se refleja materialmente en instancias que legalmente se muestran en el planteamiento de un recurso, de un incidente o de una demanda, o sea, tratase de una materia considerablemente amplia y que, por lo tanto, no se abordará completamente en esta unidad.

Por lo que hace a esta investigación únicamente se hará referencia al recurso y, específicamente, al recurso administrativo, en consecuencia, primeramente se dilucidarán las características de un recurso, para diferenciarlo del género constituido por los medios de impugnación en general y, después, se procederá al tratamiento, ya específicamente, del recurso administrativo. Sin embargo, previo a tratar lo anterior, para una mejor ilustración se harán algunos comentarios sobre el porqué los gobernados controvierten los actos de autoridad, por lo que se hablará de la teoría de la impugnación, ya que en ésta radica la razón de los medios de impugnación en general.

### **3.1. Teoría de la impugnación**

El porqué de la resistencia de los gobernados hacia las resoluciones de la autoridad constituye un tema controversial. Por una parte, considero que la respuesta a esa interrogante se localiza en el ánimo de quien recibe los efectos del acto de autoridad, lo que, entonces, arrojaría una variedad muy amplia de respuestas, dado que cada sujeto en una situa-

ción así tendría su propia justificación respecto del motivo de combatir la decisión gubernativa. Por otra parte, la doctrina ha establecido que “toda la impugnación se basa en la falibilidad humana; es decir, los actos del hombre están siempre expuestos a caer o a incurrir en equivocaciones y en injusticias”,<sup>111</sup> por lo que esa es la razón de que, sobre quien recaigan las consecuencias de esos defectos, pueda inconformarse con tales actos, buscando su revocación o, por lo menos, su modificación.

Lo controvertido del tema en estudio es que, si bien es de aceptarse lo expuesto en la doctrina, no menos cierto es que las equivocaciones e injusticias, fruto de la falibilidad humana, que puede llegar a cometer un individuo en perjuicio de otro también son susceptibles de una valoración eminentemente subjetiva, es decir, calificar un acto de equivocado o de injusto conlleva la apreciación de quien emite ese calificativo, juicio que no necesariamente será compartido por otro u otros individuos y, creo que menos aún, por quien, revestido de las facultades jurídicas para ello, haya emitido el acto de autoridad materia de esa valoración.

Así las cosas, la falibilidad humana de que habla el autor en cita no es precisamente el porqué de la impugnación, sino, en todo caso, un resultado contingente de su ejercicio. Esto es, el motivo de la resistencia hacia un acto de autoridad no puede ser el que dicho acto sea incorrecto o injusto, puesto que ello indefectiblemente provocaría que todos los medios de impugnación que en la realidad fueren interpuestos resultaran fundados. Empero, es indiscutible que, cuando se resuelve uno de esos medios de impugnación, la autoridad resolvente también puede negar la pretensión del impugnante, por considerar que el acto combatido es correcto. Luego, en este último supuesto, la impugnación se dio, pero ello no fue con moti-

---

<sup>111</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano; *Teoría general del proceso*; 9ª edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios; Oxford University Press; México; 2001; pp. 297 y 298.

vo de la falibilidad humana en comento, pues la resolución controvertida no poseía defecto alguno.

Con base en esto, puede argumentarse que las equivocaciones e injusticias que potencialmente puede cometer la autoridad de ninguna manera justifican la oposición de los gobernados hacia sus actos, pues como se ha dicho, esos defectos contingentemente se evidenciarán hasta que el medio de impugnación de mérito sea resuelto. En todo caso, esos frutos de la falibilidad humana puede que sean motivaciones subjetivas del impugnante, pero las mismas no pueden considerarse como la justificación de la impugnación en general, ya que ello se dirigiría al extremo de que la impugnación calificada como infundada carecería de una causa, lo que resultaría ilógico.

Esto último se ve robustecido por el hecho de que, en la realidad, las autoridades, al resolver un medio de impugnación, pueden llegarlo a calificar como procedente, pero infundado, lo que significa que ese medio de combate de una resolución de autoridad fue interpuesto de acuerdo con los dispositivos legales que lo rigen y que, por consiguiente, hicieron obligatorio el análisis de los argumentos esgrimidos por el impugnante, mas del resultado de esto —el análisis de los argumentos esgrimidos por el impugnante— se concluyó que dicho combatiente no tenía razón, pues el acto que controvirtió fue dictado correctamente.

Asimismo, es de insistirse que la impugnación de los actos de autoridad por parte los gobernados no se basa en la imperfección natural de los funcionarios que los emiten, pues en la práctica jurídica es factible llegar a encontrarse impugnantes con una mala intención, o sea, que controvierten la resolución de marras a sabiendas de que es adecuada, con el fin de satisfacer otros intereses. De igual manera, puede darse el caso de que las incorrecciones de la autoridad sean por si mismas dudosas, como suele ocurrir en asuntos en los que el tema central obedece a un aspecto emi-

nementemente jurídico, respeto del cual tenga que emitirse una primera interpretación de los dispositivos de derecho que se relacionan con el asunto. En este último caso, de resolverse favorablemente la impugnación, ¿se diría que el acto combatido era incorrecto? o, simplemente, ¿se impuso la interpretación de la autoridad resolvente del medio de impugnación?

Por lo anterior, cabe preguntarse cuál es, entonces, el verdadero motivo de la impugnación y, por ende, cuál es su verdadera naturaleza. Al respecto, conviene citar lo expuesto sobre el particular por Hans Kelsen:<sup>112</sup>

Una sentencia judicial, mientras mantenga validez, no puede ser contraria a derecho. No cabe hablar, por consiguiente, de un conflicto entre la norma individual producida mediante la sentencia judicial, y la norma general producida por legislación o costumbre, que el tribunal debe aplicar. Ni siquiera en el caso de una sentencia judicial de primera instancia, recurrible, y, por ende, revocable (anulable). El fundamento objetivo de su anulabilidad no reside —como pudieran sostenerlo las partes litigantes, o inclusive el tribunal de apelación— en su ilegalidad, es decir, en el hecho de no corresponder a la norma general que debe aplicar —puesto que si eso hiciera, sería nula, es decir, jurídicamente inexistente, y no sólo meramente anulable—, sino en la posibilidad prevista por el orden jurídico de otorgar validez definitiva, mediante un procedimiento determinado para ello, a la otra alternativa no realizada en la sentencia recurrida. Si en general, la norma jurídica individual producida por una sentencia judicial es recurrible, no sólo puede ser eliminada por la norma con fuerza de cosa juzgada de una sentencia de última instancia, cuando el tribunal de primera instancia hace uso de la alternativa de determinar él mismo el contenido de la norma por él producida con validez provisional, sino también cuando, conforme a la otra alternativa estatuida por el orden jurídico, el contenido de la norma individual producida por el tribunal de primera instancia corresponde a la norma general que lo determina. Si, en general, una sentencia judicial es recurrible, cabe entonces que partes litigantes la recurran objetivamente en cualquiera de los dos casos, pudiendo

---

<sup>112</sup> KELSEN, Hans; Ob. Cit.; pp. 276 y 277.

ser revocada por el tribunal superior, inclusive cuando las partes litigantes funden subjetivamente la apelación en la circunstancia —y quizá sólo puedan fundarla así según el derecho procesal vigente— en que la sentencia no corresponde en su contenido a la norma general que la predetermina. Las partes litigantes pueden contar con el hecho de que, cuando una sentencia de última instancia adquiere fuerza de cosa juzgada según el derecho válido, nada puede impedir que adquiera validez una norma individual cuyo contenido no está predeterminado por ninguna norma jurídica general. Sólo hacen uso de la posibilidad de recurrir una sentencia judicial, cuando ésta no concuerda con sus intereses. Es totalmente indiferente que ellos consideren subjetivamente la sentencia como legal o ilegal, inclusive cuando la ley prescribe que sólo cabe recurrir una sentencia judicial cuando la misma es, en algún respecto, “ilegal”, contraria a derecho, lo que quiere decir, cuando las partes litigantes la consideran contraria a derecho. Dado que la cuestión de si la sentencia es “ilegal” no será resuelta por las partes litigantes, sino por un tribunal de apelación, adquiriendo en todos los casos fuerza de cosa juzgada la sentencia de última instancia. Si tuviera algún sentido hablar de sentencias judiciales “en sí” legales o ilegales, conformes o contrarias a derecho, debiera admitirse que también una sentencia legal, conforme a derecho, puede ser revocada por una sentencia con fuerza de cosa juzgada.

De esta cita se tiene que una resolución de autoridad es conforme con el derecho mientras mantenga validez; que el fundamento objetivo de su anulabilidad encuéntrase en la posibilidad jurídica de conceder validez definitiva a una alternativa no realizada en esa decisión y que el fundamento subjetivo para su impugnación está en la consideración del impugnante de que esa resolución no satisface sus intereses.

Por tanto, Hans Kelsen reconoce el principio de presunción de certeza y legalidad de los actos de autoridad, mismo que refleja su efectividad mientras el gobernado que recienta dichos actos no interponga en su contra, con éxito, los medios de defensa que el derecho le concede, ejerciendo la impugnación de que ahora trato.

Así las cosas, si bien puede admitirse como fundamento objetivo de la impugnación la búsqueda de validez definitiva para una alternativa no realizada en el acto impugnado, esto es, una resolución diversa, considero que el motivo original de esa oposición es la insatisfacción por parte de aquella resolución a los intereses del impugnante, lo cual, como ya lo apunta el autor en comentario, es un fundamento subjetivo.

Consecuentemente, la impugnación de una decisión de autoridad se origina por la consideración del impugnante de que dicha decisión es contraria a sus intereses, consideración que, evidentemente, obedecerá a un análisis subjetivo de las circunstancias en las que se encuentre ese sujeto al momento de que se emita esa resolución. Por lo tanto, la impugnación no es un fenómeno constante, sino eminentemente discontinuo, pues en la realidad puede llegarse al extremo de que un sujeto determinado, ante una resolución de autoridad que le es inconveniente, prefiera no interponer el medio de impugnación que la ley prevé contra ella, por considerar que la inconveniencia de esa resolución es menor al beneficio que le representará ya no impugnarla (caso típico es la elección de pagar una multa por el hecho de que los gastos de un procedimiento contra ella resultarán más onerosos), o también puede presentarse el otro extremo, en el que otro sujeto, ante una resolución que le es desfavorable y contra la cual ya no proceda medio de defensa alguno, materialmente se oponga a dicha determinación, por el hecho de que acatarla significaría ver sus circunstancias muy desmejoradas (piénsese en el deudor que, viendo agotados sin éxito todos los medios jurídicos para oponerse al pago, enajena los bienes que le pueden ser embargados y se evade ante su acreedor).

### **3.2. Distinción entre medio de impugnación y recurso**

De lo expuesto al principio de esta tercera unidad, cuando se habló del principio general de impugnación, como de lo expuesto en el apartado ante-

rior, referente a la teoría de la impugnación, puede deducirse que un medio de impugnación es el conducto a través del cual un gobernado se opone a las resoluciones de autoridad, con la pretensión de que éstas se revoquen o, por lo menos, se modifiquen de tal manera que le resulten menos desfavorables.

Ahora, para diferenciar un medio de impugnación de un recurso es necesario analizar la naturaleza de éste último. En consecuencia, me abocaré a ello en las siguientes líneas.

Gramaticalmente, la palabra *recurso* alude a un sustantivo masculino que nombra la "acción y efecto de recurrir".<sup>113</sup> Por su parte, *recurrir* es un verbo con las acepciones siguientes:<sup>114</sup> 1) "Acudir a un juez o autoridad con una demanda o petición"; 2) "acogerse al favor de alguien, o emplear medios no comunes para el logro de un objeto"; 3) "dicho de una cosa: Volver al lugar donde salió" y 4) "entablar recurso contra una resolución". De esto, me parece que en principio no es factible conceptuar el recurso como figura jurídica sólo acudiendo a un diccionario gramatical.

En un diccionario especializado, como lo es el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres,<sup>115</sup> el recurso es definido así:

#### **Recurso**

Medio, procedimiento extraordinario. / Acudimiento a personas o cosas para solución de caso difícil. / Acogimiento al favor ajeno en la adversidad propia. / Solicitud. / Petición escrita. / Memorial. / Por antonomasia, en lo procesal, la reclamación que, concedida por ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la providencia de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque.

Estas acepciones no muestran una idea clara de la figura en comento, salvo la última, que de todas maneras deviene en una exclusión

---

<sup>113</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 1920.

<sup>114</sup> *Ídem*; p. 1919.

<sup>115</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Ob. Cit.; p. 331.

incorrecta, pues da a entender que la figura jurídica del recurso sólo es susceptible de presentarse en las relaciones entre gobernados y autoridades judiciales, con lo que se elimina el recurso administrativo.

En efecto, cuando Guillermo Cabanellas de Torres dice que el recurso es la reclamación jurídica formulada por quien se considera perjudicado por el acto de un juez o tribunal, describe un recurso a través de las características de un medio de impugnación, por lo que es factible afirmar que este último es el género. Luego, cuando el mismo tratadista menciona que tal reclamación se dirige contra la resolución de una autoridad judicial y que será resuelta por esta misma o por su superior jerárquico, de cierta manera aporta una diferencia específica entre el medio de impugnación y el recurso, que es precisamente la característica que se desprende de esa mención, en el sentido de que el recurso conlleva una especie de reconsideración por parte del órgano gubernativo de sus propias actuaciones, ya sea a través del mismo funcionario que las realizó o de su supraordinado.

Sin embargo, la definición de Cabanellas de Torres en comentario resulta inaceptable respecto de que el recurso sólo pueda interponerse contra resoluciones de autoridades pertenecientes a la judicatura, como se desprende de la parte de su acepción que dice "providencia de un juez o tribunal", ya que con esto excluye los actos de autoridades administrativas contra los que el orden jurídico mexicano también prevé recursos.

Otra definición de recurso que, por una parte, comete el error de relacionarse únicamente con autoridades de la judicatura y, por otra parte, arroja más elementos que permiten establecer una mayor diferencia específica entre el medio de impugnación y el recurso es la elaborada por Héctor Fix Zamudio,<sup>116</sup> quien dice que esta figura jurídica "Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada

---

<sup>116</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor; "Recurso"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo VI; p. 90.

en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.” De esto queda, entonces, más claro que un recurso es un medio de impugnación, con la singularidad de que se interpone para combatir una resolución dictada en un procedimiento, o sea, no da lugar a un nuevo procedimiento, sino que se dirige hacia la resolución dictada en uno ya iniciado. Respecto de esto último, el mismo tratadista<sup>117</sup> reconoce que, por lo tanto, puede hablarse de remedios procesales y de recursos ordinarios, extraordinarios y excepcionales: Los primeros son los medios de impugnación que se interponen ante el mismo juez de la causa y que en el orden jurídico mexicano también se conocen como recursos; los recursos ordinarios se distinguen por ser resueltos por un tribunal superior, que revisa todo el procedimiento que dio origen a la resolución combatida y que, por consiguiente, con libertad de jurisdicción puede modificarla o revocarla o, incluso, ordenar la reposición del procedimiento; los recursos extraordinarios se interponen por motivos específicamente previstos en la ley y conllevan una revisión de la legalidad del procedimiento o de la resolución impugnada, y los recursos excepcionales son el conducto para combatir una resolución judicial firme, es decir, que ha adquirido calidad de cosa juzgada.

Por otra parte, autores como Gonzalo Armienta Hernández,<sup>118</sup> si bien admiten que el recurso puede interponerse contra actos de autoridades jurisdiccionales o administrativas, incurren en la imprecisión de identificarlo genéricamente como una herramienta defensiva de los gobernados frente a esos actos, con lo cual no lo diferencian del género, que, como se ha visto, es el medio de impugnación.

---

<sup>117</sup> *Ídem*; pp. 90 a 93.

<sup>118</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo; *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*; 7ª edición; Editorial Porrúa; México; 2005; p. 57.

Así las cosas, es cierto que el recurso es un medio de impugnación, mas con esto sólo se logra una de las dos partes para componer su definición de acuerdo con las reglas aristotélicas para ello, que es su género próximo y, por lo tanto, lo relevante ahora es identificar la diferencia específica que existe entre ambos. Al efecto, conviene citar lo que dice Cipriano Gómez Lara:<sup>119</sup>

...Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, pues, que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, o segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendiéndose esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos.

Con base en esto, es factible afirmar que la diferencia específica entre medio de impugnación y recurso radica en el carácter intraprocesal de éste, puesto que, como se desprende de lo expuesto por el doctor Gómez Lara, los medios de impugnación pueden ser intraprocesales o extraprocesales, siendo los primeros a los que se les denomina recursos.

En consecuencia, el recurso se caracteriza por su interioridad respecto del procedimiento, es decir, trátase de un medio de impugnación ejercido dentro del mismo procedimiento que originó la resolución atacada y se diferencia del medio de impugnación, pues éste, como género, puede tratarse no sólo del que se interpone intraprocedimentalmente, en cuyo caso lo llamamos recurso, sino que puede, asimismo, referirse a un proce-

---

<sup>119</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano; Ob. Cit.; p. 299.

dimiento diverso que se encamina a atacar la resolución dictada en un procedimiento que le es extraño.

Al respecto, piénsese en el caso de que, aun cuando la ley no permite la interposición de un recurso, el gobernado sí está en posibilidad de promover un procedimiento diverso, cuya naturaleza es esencialmente impugnativa. Como ejemplo, téngase en cuenta el supuesto de un procedimiento administrativo en materia de control sanitario dentro del cual son impuestas, con base en la Ley General de Salud, medidas de seguridad; contra éstas, el gobernado jurídicamente está imposibilitado para interponer el recurso de revisión que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues no se trata de un acto que ponga fin al procedimiento, empero, si considera sufrir afectaciones directas a sus garantías constitucionales con motivo de estas medidas de seguridad que le fueron impuestas, estará legitimado para interponer un juicio de amparo en su contra.

En ese ejemplo queda claro que tanto el recurso de revisión como el juicio de amparo pueden denominarse medios de impugnación, sin embargo, sólo el primero de ellos es un recurso por tratarse del que puede interponerse en el mismo procedimiento y que será resuelto por el mismo órgano de autoridad que dictó la resolución controvertida. En el caso del juicio de amparo, éste constituye un procedimiento diverso, aunque relativo al otro, que será sustanciado y resuelto por un órgano público diverso al que dictó el acto reclamado.

Por lo hasta aquí expuesto, queda de manifiesto que el recurso es una especie de medio de impugnación cuya naturaleza reside esencialmente en su interioridad y en la coincidencia del órgano de autoridad que emitió el acto controvertido con el órgano de autoridad que resolverá el recurso.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> ITZIGSOHN DE FISCHMAN, María E.; "Recursos en el proceso civil"; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo XXIV; p. 136.

En las relatadas consideraciones puede, entonces, arribarse a la distinción entre medio de impugnación y recurso, diciendo que el primero es el género y el segundo una de sus especies y que, por consiguiente, todos los recursos son medios de impugnación, pero no todos los medios de impugnación son recursos.

### **3.3. El recurso administrativo**

Hecha la distinción entre medio de impugnación y recurso, en este apartado me ocuparé de este último en su tipo administrativo, respecto del cual desde ahora cabe aclarar que se clasifica así atendiendo a la calidad formal de la autoridad que sustancia y resuelve el recurso, o sea, en este apartado se abordará el medio de impugnación intraprocedimental (recurso) que se interpone contra resoluciones de la administración pública.

Para iniciar el estudio de la figura jurídica que ahora me ocupa, si bien en líneas precedentes ya se dijo en términos generales lo que es un recurso, conviene acudir en este momento a conceptos que sobre el recurso administrativo han elaborado diversos tratadistas del tema y, así, obtener una primera noción al respecto.

Gabino Fraga dice:<sup>121</sup>

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

---

<sup>121</sup> FRAGA, Gabino; *Derecho administrativo*; 41ª edición; revisada y actualizada por Manuel Fraga; Editorial Porrúa; México; 2001; p. 435.

Por su parte, Arturo Iturbe Rivas<sup>122</sup> menciona que el recurso administrativo puede considerarse “como un autocontrol de legalidad que ejerce la administración pública, pues implica que las autoridades ejecutivas revisen sus propios actos y, en su caso, los priven de efectos, preservando, simultáneamente, los derechos de los particulares en cuyo favor está establecido”.

Antonio Carrillo Flores,<sup>123</sup> sin vertir un concepto propiamente dicho, explica la consistencia del recurso administrativo cuando dice que “supone la existencia de una decisión de la administración pública y de una impugnación ante autoridad administrativa por parte del interesado directo, que dé como resultado una nueva decisión administrativa.”

En una muestra de doctrina extranjera, Héctor Jorge Escola<sup>124</sup> dice que la figura jurídica de que ahora se trata constituye “una actividad de control administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional, que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo, con objeto de mantener la juridicidad de la actividad de la administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados.”

Hasta aquí, entonces, se ve que el recurso administrativo es entendido de maneras diversas: Como un medio previsto en la ley para que los administrados puedan combatir los actos administrativos que les son adversos; como un autocontrol de legalidad ejercido por la administración pública; como un conducto para volver a solucionar un procedimiento administrativo y como una actividad de control administrativo correctivo de tipo jurisdiccional. En suma, estas posturas se identifican con dos tenden-

---

<sup>122</sup> ITURBE RIVAS, Arturo; *Elementos de derecho procesal administrativo*; Editorial Porrúa; México; 2004; p. 53.

<sup>123</sup> CARRILLO FLORES, Antonio; *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*; 1ª edición; Editorial Porrúa; México; 1939; pp. 111 y 112. Citado en ITURBE RIVAS, Arturo; *Ídem*.

<sup>124</sup> ESCOLA, Héctor Jorge; *Compendio de derecho administrativo*; 1ª edición; volumen II; Ediciones Depalma; Buenos Aires; 1984; pp. 1202 y 1203. Citado en ITURBE RIVAS, Arturo; *Ídem*.

cias: 1) La que se inclina por identificar al recurso administrativo con una prerrogativa de defensa del gobernado frente a la administración pública y 2) la que se inclina por reconocer al recurso administrativo como una prerrogativa de la autoridad para reacerar en sus actos.

Estas dos posturas quedan claramente identificadas, respectivamente, en los conceptos siguientes:

...recurso es "la acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones de la autoridad" [*sic*]. Por su parte el calificativo administrativo denota que esa acción debe ser resuelta por una autoridad administrativa, bien sea la que dictó el acto administrativo impugnado u otra especializada, pero siempre en vía administrativa.<sup>125</sup>

El recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiendo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido...<sup>126</sup>

Así las cosas, es posible afirmar, sólo de manera general, que el recurso administrativo es un medio de impugnación intraprocedimental contra las resoluciones de la administración pública, sin embargo, no se está aún en condiciones de delimitar más ese concepto a efecto de establecer si sencillamente es un acto jurídico o verdaderamente constituye un derecho subjetivo de los administrados.

Para solventar lo anterior conviene adentrarse al objeto del recurso administrativo, pues considero que al entender éste se está en posibilidad de comprender mejor la naturaleza de ese medio de impugnación.

---

<sup>125</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel; *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*; 6ª edición actualizada; Editorial Porrúa; México; 2006; p. 192.

<sup>126</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*; 3ª edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios; Oxford University Press; México; 2002; p. 417.

Sobre el mencionado objeto del recurso administrativo se tiene la opinión de Gonzalo Armienta Hernández,<sup>127</sup> quien considera que básicamente se hace consistir en la vigilancia de la actividad de la autoridad administrativa para que ésta se arregle a la norma jurídica. Asimismo, este autor<sup>128</sup> dice que esa vigilancia se dirige a resguardar la inviolabilidad de la norma, pues con el recurso se está en condiciones de restablecer la eficacia del orden jurídico, aplicándolo correctamente y, por lo tanto, es una de las herramientas de control más efectiva para la administración pública, toda vez que juega una función doble: Por un lado se interpone para verificar los actos ya emitidos, es decir, trátase de un medio de control *a posteriori*, y por otro lado constituye una manera de inducir a la autoridad para que sus actos se apeguen más al principio de legalidad, ya que de antemano sabe que sus resoluciones pueden ser recurridas.

En otra opinión al respecto, Manuel Lucero Espinosa<sup>129</sup> comenta que el recurso administrativo tiene como fin primario depurar y reprimir actos preexistentes de la autoridad que se estiman ilegales, por lo que, a su vez, de esa figura jurídica es factible deducir dos objetivos secundarios, a saber, 1) salvaguardar los derechos públicos subjetivos y los intereses legítimos de los gobernados y 2) controlar jurídicamente la actividad de los órganos administrativos, a efecto de que impere un estado de derecho.

Con estas dos posiciones, si bien queda clara la finalidad del recurso en estudio, que en suma corresponde a examinar un acto administrativo preexistente a efecto de dilucidar su legalidad, no puede aún identificarse plenamente si esa finalidad se consigue porque la autoridad ejerza una prerrogativa de corregir sus errores, mejorando sus actos, o si obedece a la prerrogativa del gobernado de que se modifique o se invalide una resolución ilegal. En consecuencia, se desconoce, asimismo, si el recurso

---

<sup>127</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo; Ob. Cit.; p. 62.

<sup>128</sup> *Idem*; p. 70.

<sup>129</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel; Ob. Cit.; pp. 192 y 193.

administrativo es un medio de control de la autoridad o si es un instrumento de defensa del gobernado frente a los actos de aquélla.

Respecto de esa disyuntiva, soy de la opinión de que el recurso administrativo no puede sustentarse en una prerrogativa de la autoridad para que corrija sus actos, pues ello, en todo caso, le resulta indiferente a la potestad gubernativa, en razón de que sus actos gozan de una presunción de certeza y legalidad. En consecuencia, aun suponiendo que sus resoluciones fueran incorrectas, son válidas en tanto un funcionario competente no declare lo contrario.

En efecto, si bien es cierto que “mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores,... ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, si no [*sic*] más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que... en la vía prejudicial, pueda obtener... la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.”<sup>130</sup> Por tanto, “el recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado.”<sup>131</sup>

Amén de esto último, resulta incuestionable que el recurso administrativo constituye una ventaja de los gobernados para combatir los actos de la autoridad y no una facultad de ésta para corregir aquéllos por el hecho de que la sustanciación y resolución de dicho medio de impugnación requiere como presupuesto insuperable la interposición del mismo, es decir, el recurso nunca se tramita de oficio, tan es así que los diversos ordenamientos que prevén esta figura establecen un plazo para interponerlo. Consecuentemente, pensar que la mencionada figura jurídica es una prerrogativa de la

---

<sup>130</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo; Ob. Cit.; p. 59.

<sup>131</sup> *Idem*; p. 61.

administración pública devendría caer en el absurdo de que dicha oportunidad estaría condicionada por la actuación de los gobernados, con lo que sin duda dejaría de ser propiamente una prerrogativa de la autoridad.

Ahora bien, si el recurso administrativo constituye un instrumento del gobernado para obtener de la autoridad la modificación o la revocación de una resolución que le afecta, subsiste la cuestión sobre cuál es la esencia de su dinámica, o sea, si su interposición corresponde a la realización de un acto jurídico o si propiamente se debe al ejercicio de un derecho subjetivo.

Sobre este particular, resulta esclarecedora la exposición de Gonzalo Armienta Hernández,<sup>132</sup> quien comenta que el recurso administrativo comparte ambas características, esto es, la naturaleza impugnativa propia del recurso constituye un derecho, pues su ejercicio débese a la prerrogativa prevista en la ley para los gobernados de inconformarse con los actos de la administración, y a su vez ese derecho subjetivo se materializa a través de un acto jurídico que corresponde a la exposición, a través de su escrito de agravios, de los motivos por los que el gobernado considera que el acto que recurre le causa perjuicio y, por consiguiente, solicita su modificación o su revocación.

En este entendido, queda resuelto que la institución abordada en este apartado comparte las particularidades de un derecho subjetivo, así como las de un acto jurídico, pues, por una parte su interposición encuéntrase íntimamente relacionada con el derecho a la legalidad<sup>133</sup> de que goza toda persona dentro del territorio nacional y, por otra parte, el ejercicio de ese derecho necesariamente requiere de una manifestación de voluntad característica de un acto jurídico, pues es menester recordar que el recurso administrativo nunca se tramita oficiosamente.

---

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; pp. 434 y 435.

Esta conclusión se ve ilustrada por la tesis número I-TS-7901, sustentada por el otrora Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en su Revista, Primera Época, Año XXXV, Números 409-411, enero-marzo de 1971, página 246, cuya voz y texto son:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, INTERPOSICIÓN DE.

Conminan a la autoridad a su estudio. Un recurso administrativo significa una instancia dirigida a las autoridades para tratar de revocar, modificar o reformar la resolución que afecta a los particulares, asimismo constituye un derecho subjetivo con la correlativa obligación de la autoridad de emitir una nueva resolución sobre el fondo del asunto, en la que examine las pruebas aportadas, la oportunidad y la legalidad del recurso hecho valer; si la autoridad al resolver los recursos no analiza los agravios de los particulares, esto es incorrecto porque constituyen violaciones procesales que deben subsanarse.

Como se ve, el tribunal citado, en un primer aspecto, considera al recurso administrativo como una instancia, es decir, una solicitud<sup>134</sup> dirigida a las autoridades, buscando la revocación o modificación de un acto y, en otro aspecto, dice que ese medio de impugnación representa un derecho subjetivo correlativo al deber del funcionario competente de emitir una respuesta a esa instancia.

Por lo hasta aquí expuesto, puede llegarse a la conclusión de que el recurso administrativo es un medio de impugnación jurídicamente establecido a favor de los gobernados que se consideren afectados por un acto definitivo de la administración pública, para que soliciten de ésta la revisión de ese acto, permitiéndoseles aportar elementos que demuestren su ilegalidad, los cuales, de resultar procedente el recurso, deberán ser estudiados por esa autoridad que, entonces, se verá conminada a emitir una resolución al respecto, misma que contingentemente confirmará, modifi-

---

<sup>134</sup> Real Academia Española; "instancia"; Ob. Cit.; tomo II; p. 1285.

cará o revocará la resolución recurrida o, en su caso, ordenará se reponga el procedimiento a efecto de emitir una nueva determinación.

Consecuentemente, el recurso en estudio justifícase por ser un medio de resguardar el estado de derecho,<sup>135</sup> convirtiéndose en un “instrumento de impartición de justicia administrativa”,<sup>136</sup> pues con su previsión en los diversos ordenamientos administrativos se respeta la garantía de audiencia de las personas en el territorio nacional y con su interposición los administrados generan un instrumento de equidad para que la autoridad se ajuste a la ley respecto de un acto anterior cuya legalidad es cuestionada.

Conceptuado ya, de manera más abundante, el recurso administrativo, es factible comentar ahora sus particularidades.<sup>137</sup> Al respecto, queda claro que el medio de impugnación en comento tiene como elementos esenciales o características de las que depende su existencia las siguientes: 1) Una resolución administrativa que incida negativamente en los intereses de un gobernado y 2) su previsión en una norma jurídica. En efecto, sin la existencia, por una parte, de una resolución administrativa vulneradora de los intereses de un gobernado el recurso de que se trata carecería de objeto, ya que esa determinación es su presupuesto material; por otra parte, considerando que la actuación de las autoridades rígease por el principio de legalidad, la no previsión del recurso administrativo en la ley provocaría que la autoridad se viera imposibilitada para realizar cualquier pronunciamiento al respecto, con lo que dicho medio de defensa prácticamente se volvería inexistente.

En otro aspecto, puede hablarse también de elementos secundarios o características de las cuales no depende la existencia del recurso administrativo, y éstas vienen a ser las que delimitan su formalidad, es decir, el plazo para interponerlo, la fijación de las autoridades ante las que debe

---

<sup>135</sup> ITURBE RIVAS, Arturo; Ob. Cit.; pp. 49, 50 y 51.

<sup>136</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo; Ob. Cit.; p. 65.

<sup>137</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; p. 435.

presentarse, los requisitos del escrito mediante el cual se interpone, los plazos de su sustanciación y resolución, así como las directrices que debe seguir la autoridad en su decisión.

Finalmente, resulta interesante realizar algún pronunciamiento sobre la frecuente descalificación que se hace del recurso administrativo por parte de los tratadistas del tema, en el sentido de que no es un medio de impugnación confiable, pues su resolución llévase a cabo por la misma autoridad que emitió la resolución recurrida o por su superior jerárquico, con lo que se carece de imparcialidad.

Respecto de esa descalificación, me parece incorrecta, ya que se pasa por alto que a la figura jurídica denominada *recurso administrativo* no debe achacársele un vicio contingente del ser humano que se encarga de resolverlo. Esto quiere decir que, si bien puede desconfiarse del funcionario al que compete decidir un medio de impugnación de esa naturaleza, el recurso administrativo como especie de los medios jurídicos de defensa objetivamente tiene fines correctos desde el punto de vista del derecho, como son reconocer el derecho de inconformarse con las resoluciones de la administración pública y establecer el deber de ésta de apegarse al principio de legalidad.

Dicho de otro modo, decir que el recurso administrativo no es confiable significa desconfiar de toda la administración pública y tachar de parciales a sus funcionarios, lo que evidentemente resulta insostenible, ya que no cabe realizar generalizaciones cuando de individuos esencialmente diferentes se trata.

Por otro lado, el descalificativo que se hace contra el recurso administrativo no resultaría exclusivo de éste, sino de todos los recursos, cualquiera que sea la autoridad que los resuelva, toda vez que, como se ha visto, la naturaleza del recurso es su interioridad respecto de un proce-

dimiento. Así, los recursos previstos en los procedimientos judiciales también devendrían en parciales.

En este sentido, más que tratar de evidenciar los defectos del recurso administrativo convendría resaltar sus ventajas, las cuales creo que radican precisamente en su interioridad y que son eliminar las abundantes cargas de trabajo de las autoridades jurisdiccionales y que los gobernados tengan acceso a la defensa de sus intereses en asuntos que técnicamente llegan a ser tan complejos y que, por tanto, resulta una labor muy ardua hacerlos asequibles a los jueces y magistrados.

Respecto de esto último, téngase en cuenta que el trabajo de la administración pública involucra materias muy poco accesibles intelectualmente para un perito en derecho, como pueden ser los aspectos técnicos de la economía, el medio ambiente, la agricultura, los recursos energéticos, la minería, la ganadería, el control sanitario, etcétera.

Por tanto, el recurso administrativo no sólo propende hacia la legalidad de los actos de la autoridad, sino que garantiza a los administrados el examen de sus pretensiones por parte de funcionarios que conocen a fondo el tema de que trate o que tienen un mayor acceso a su dominio.



## **Capítulo segundo**

### **El recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Según se apunta en el título de esta investigación, este trabajo versa sobre la eficacia jurídica de un recurso administrativo en relación con un conjunto normativo. Por tanto, en esta segunda parte se lleva a cabo el estudio del medio de impugnación cuya eficacia es materia de esta tesis, así como el estudio del recurso que prevé el ordenamiento jurídico respecto del cual se analizará dicha eficacia, pues sólo así se estará en posibilidad de realizar este último análisis.

En este sentido, el presente capítulo está dividido en tres unidades; en la primera se estudia el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, en la segunda el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en la tercera se expone un cuadro comparativo respecto de los puntos más relevantes que, de cada uno de los recursos administrativos anteriores, se hayan detectado.

Cada uno de los medios de impugnación en comento se aborda de la misma manera, es decir, tanto del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud como del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se tratan sus antecedentes, se analizan sus características, procedencia, sustanciación y resolución, y se estudian los aspectos que de cada uno no hayan sido comentados en los puntos anteriores, pero que se desprendan del conjunto de artículos que los rigen.

Así las cosas, lo que se pretende es estudiar ambos recursos administrativos bajo el mismo orden, a fin de desprender de cada uno los elementos que posibiliten su comparación objetiva. En consecuencia, una vez desarrollados los puntos mencionados en el párrafo anterior respecto de cada uno de los medios de impugnación sobre los que trata este segundo capítulo, expongo un cuadro comparativo de los aspectos que en mi opinión son los más relevantes y que permiten apreciar fácilmente las diferencias y las similitudes existentes al respecto.

Por tanto, la importancia de este capítulo segundo radica en que con su contenido se facilita el planteamiento que posteriormente se haga respecto de la eficacia jurídica del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud sobre la que versa la tesis de este trabajo de investigación.

## **1. El recurso de inconformidad de la Ley General de Salud**

La primera unidad de este segundo capítulo la dedico al estudio del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud. Al efecto, desarrollo tres subunidades, en las cuales abordo, respectivamente, los antecedentes, el análisis y otros aspectos de ese medio de impugnación.

En el tema de los antecedentes me guío por lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la mencionada Ley General de Salud, la que hace una remisión al Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973, ordenamiento que estudio en la parte relativa a los recursos administrativos, los que por ahora puedo decir que son tres y, por lo tanto, el recurso de inconformidad que nos ocupa tiene un antecedente múltiple; analizo cada uno de esos tres antecedentes previstos en el mencionado código, desprendiendo sus semejanzas y sus diferencias, para apreciar, así, la evolución de los recursos administrativos en materia sanitaria. Esta subunidad finaliza con una crítica a la disposición de tres

recursos en el referido Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y a los errores en que, a mi juicio, incurrió el legislador respecto de la etapa de desahogo de pruebas y los plazos para emitir opinión, dictamen jurídico y la propia resolución.

La segunda subunidad está dedicada al análisis ya del medio de impugnación en estudio. En esta parte realizo una exposición, y crítica correspondiente, de las características, procedencia, sustanciación y resolución del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud.

Finalmente, por no considerarlos parte de las dos subunidades anteriores, en tercer lugar me ocupo de la suspensión de los efectos de los actos recurridos mediante la inconformidad en estudio y de la etapa de orientación a los administrados prevista en el artículo 448 de la Ley General de Salud. En cada uno de estos dos temas elaboro, respectivamente, una crítica respecto de la autoridad que debe proveer la suspensión de los efectos del acto combatido y la falta de funcionalidad de la orientación a los administrados, amén de evidenciar la irrelevancia de ésta tratándose de resoluciones emitidas por autoridades de la Administración Pública Federal.

### **1.1. Antecedentes**

El artículo segundo transitorio de la Ley General de Salud<sup>138</sup> establece que con su entrada en vigor se abrogó el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo siguiente, luego, las circunstancias previas al recurso administrativo de que trata esta unidad encuéntrase en el mencionado código, por lo que, para la exposición de este apartado, me remito a él.

Concretamente, el referido Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, antecedente de la Ley General de Salud, se divide en quince

---

<sup>138</sup> Se publicó en el D.O.F. el 7 de febrero de 1984 y entró en vigor el 1º de julio siguiente.

títulos, respecto de los cuales el último se denomina *De la Inspección, Medidas de Seguridad, Sanciones y sus Procedimientos Administrativos* y, a su vez, se fracciona en siete capítulos, el quinto de ellos nombrado *De los Recurso Administrativos*, en el que específicamente se hallan los antecedentes del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud.

Por lo tanto, los antecedentes del medio de impugnación en estudio se encuentran en el Capítulo V del Título Decimoquinto del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973, que para una pronta referencia transcribo a continuación:

CODIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS

[...]

TITULO DECIMOQUINTO  
De la Inspección, Medidas de Seguridad, Sanciones y  
sus Procedimientos Administrativos

[...]

CAPITULO V  
De los Recursos Administrativos

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.

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 475.- 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.

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.

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 por las autoridades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como las pruebas que se estimen pertinentes y el ofrecimiento de aquellas que deberán desahogarse posteriormente.

ARTICULO 478.- En el caso de que hubiere pruebas el infractor o interesado, dispondrá de un término hasta de treinta días para desahogarlas, contados a partir de la fecha del ofrecimiento.

ARTICULO 479.- Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior, el funcionario que hubiere impuesto la sanción u ordenado la medida de seguridad, turnará el expediente con su opinión a la dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que corresponda, para que formule un dictamen jurídico sobre lo actuado.

ARTICULO 480.- Una vez emitido el dictamen, el Titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia confirmará, modificará o revocará la sanción o medida de seguridad, según proceda.

ARTICULO 481.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

ARTICULO 482.- El recurso de revisión o de reconsideración, se dará contra actos administrativos que concluyan un procedimiento.

ARTICULO 483.- Al notificarse por escrito al interesado la resolución definitiva que, a su juicio le cause agravio, podrá interponer en un término de quince días, el recurso de revisión o de reconsideración en su caso, ante el Secretario del Ramo.

ARTICULO 484.- En la tramitación del recurso de revisión o de reconsideración se aplicará, en lo conducente, lo que disponen los artículos 476, 477 y 478 de este Código.

ARTICULO 485.- El Titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia confirmará, modificará o revocará el acto que motivó el recurso de revisión o de reconsideración.

ARTICULO 486.- El Titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con base en lo que establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, podrá delegar las atribuciones consignadas en los artículos 480 y 485 de este Código, exceptuando los casos de reconsideración.

De esta cita se desprende que, previo al recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, dentro del régimen de la salubridad general se encontraban previstos tres recursos administrativos, denominados de inconformidad, de revisión y de reconsideración. Consiguientemente, de inicio es factible afirmar que el medio de impugnación de que trata esta unidad tiene como antecedentes los tres mencionados recursos regulados por el código citado.

Ahora bien, el recurso de inconformidad previsto en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, según se aprecia de la lectura a los ordinales respectivos de ese cuerpo normativo, resultaba procedente con-

tra resoluciones que impusieran sanciones administrativas u ordenaran la aplicación de alguna medida de seguridad. El plazo para interponerlo era de quince días contados a partir de que se le informara al gobernado del derecho que tenía para recurrir la sanción o la medida de seguridad que se le hubiere impuesto. Debía interponerse por escrito presentado en la dependencia que hubiere ordenado la sanción o medida de seguridad o por correo certificado con acuse de recibo, caso en el que se tendría como fecha de presentación la del depósito correspondiente en la oficina postal. En ese escrito debían precisarse el nombre y el domicilio del promovente, los agravios que directa o indirectamente le causara la resolución recurrida y la autoridad ordenadora o ejecutora de la misma. Asimismo, con el mencionado escrito debía acompañarse la documentación que justificara la personalidad del firmante, si es que no la tenía ya acreditada; las pruebas que se estimaran pertinentes y el ofrecimiento de las que debieran desahogarse después. En caso de ser necesario el desahogo de medios de convicción, éste se llevaría a cabo en un lapso de treinta días contados a partir de su ofrecimiento. Concluida esta etapa, la autoridad emisora de la resolución combatida debía formular su opinión al respecto, la cual, junto con el expediente de mérito, remitiría a la dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia competente para que ésta formulara un dictamen jurídico del asunto. Hecho lo anterior, puede decirse que la sustanciación del recurso dábese por terminada y, entonces, el Secretario del despacho estaba en posibilidad de ejercer su facultad de confirmar, modificar o revocar la sanción o la medida de seguridad recurrida. Esa facultad de resolución podía delegarla de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Finalmente, el artículo 481 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la suspensión de la ejecución de las sanciones pecuniarias resultaba procedente con la interposición del recurso, si el recurrente garantizaba el interés fiscal.

Por su arte, el recurso de revisión previsto en el abrogado Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos resultaba procedente contra actos administrativos que concluyeran un procedimiento, siempre que no se tratara de una resolución dictada en única instancia por el otrora Secretario de Salubridad y Asistencia. El plazo para su interposición, al igual que el recurso de inconformidad, era de quince días, sin embargo, éstos se contaban a partir de la notificación por escrito al interesado de la resolución definitiva que considerara le agraviaba. Los requisitos formales para su interposición son los mismos que para el recurso de inconformidad, mas el escrito correspondiente debía presentarse directamente ante el Secretario del ramo, y también se prevé un lapso de treinta días, contados desde el ofrecimiento, para el desahogo de pruebas, en caso de así requerirse. Por último, a diferencia del recurso anterior, en este caso la sustanciación concluía con el desahogo de pruebas, si lo hubiere, pues, para el recurso de revisión al que ahora se alude, el código en cita no prevé la elaboración de una opinión al respecto por parte de la autoridad emisora de la resolución recurrida ni un dictamen jurídico elaborado por la oficina competente, sino que directamente prevé su resolución por parte del titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, quien igual que en el recurso de inconformidad, podía delegar esa facultad de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El tercer recurso previsto por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos se denomina de reconsideración; procedía contra actos administrativos que concluyeran un procedimiento y que hubieren sido dictados en única instancia por el titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El plazo para su interposición era, al igual que el recurso de revisión, de quince días contados a partir de la notificación por escrito al interesado de la resolución definitiva contraria a sus intereses. Sus requisitos formales y sustanciación son iguales a los del recurso de revisión, o

sea, debía presentarse directamente ante el Secretario del ramo, mediante un escrito en el que se precisara el nombre y el domicilio del promovente, los agravios directos o indirectos que le causara la resolución impugnada y la autoridad ordenadora o ejecutora, calidad la primera que necesariamente le correspondía al titular de la dependencia mencionada; igualmente, con dicho escrito debía exhibirse la acreditación de personalidad del firmante, si aún no tenía reconocida esa calidad, las pruebas que se estimaren pertinentes y el ofrecimiento de aquéllas que fueran a desahogarse con posterioridad; asimismo, el plazo para desahogar pruebas era de treinta días. Lo que diferencia el recurso de reconsideración en comento del recurso de revisión también previsto por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos es que la facultad para su resolución correspondía exclusivamente al Secretario de Salubridad y Asistencia, es decir, jurídicamente no le estaba permitido delegar esa facultad, como sí podía hacerlo en el caso del recurso de inconformidad o en el de revisión.

Hecha esta exposición, se tienen a la vista ciertas particularidades, las cuales conviene tener presentes a efecto de apreciar con mayor facilidad la evolución del recurso administrativo previsto en materia sanitaria.

Primeramente, llama la atención la previsión de tres supuestos para la procedencia del recurso administrativo y su diversa denominación, sustanciación y resolución dependiendo del supuesto que se actualizara. De manera general se tiene que el ordenamiento jurídico del caso disponía la posibilidad de impugnar actos no necesariamente dictados hasta la conclusión del procedimiento administrativo, como son las sanciones y las medidas de seguridad, y actos definitivos, respecto de los cuales, distingue aquéllos que hayan sido dictados en única instancia por el Secretario del ramo de los que no lo fueron. Así, el recurso de inconformidad procedía esencialmente contra actos intraprocedimentales; el de revisión

contra resoluciones definitivas no dictadas en única instancia por el titular de la Secretaría y el de reconsideración para combatir las determinaciones finales dictadas en única instancia por ese alto funcionario.

Esa clasificación me parece complicada y confusa, pues había que atender a la naturaleza del acto para saber qué recurso interponer, amén de que no ofrecía una seguridad respecto de su diferenciación. Al caso, piénsese en una resolución definitiva dictada en única instancia por el Secretario de Salubridad y Asistencia en la que haya ordenado una sanción administrativa, ¿qué recurso habría que interponer?, ¿el de inconformidad, por tratarse de una sanción administrativa, o el de reconsideración, por ser una determinación emitida en única instancia por el titular del ramo?

Por otro lado, pensando que resultara irrelevante la denominación del recurso administrativo y más bien hubiera que estarse a la causa de pedir del impugnante, cabe considerar que la sustanciación del recurso de inconformidad era diversa a la prevista para la revisión y para la reconsideración, además de que, si la sanción administrativa del ejemplo mencionado hubiere sido en un aspecto pecuniario, la suspensión de su ejecución sólo se preveía para el caso de la interposición de la inconformidad. En esta misma disyuntiva, cabe cuestionarse qué hubiera sucedido si no sólo pretendiérase combatir la sanción pecuniaria, sino también los demás razonamientos de fondo contenidos en la resolución, ¿tendría que interponerse inconformidad por lo que hace a la sanción pecuniaria y reconsideración por lo que hace a los argumentos de fondo? Esta misma hipótesis puede aplicarse también para el caso del recurso de revisión, pues está el supuesto de que la resolución definitiva en la que se incluye una sanción pecuniaria haya sido dictada por un funcionario diferente al Secretario del Despacho o, habiéndola dictado éste, no lo haya hecho en única instancia.

Como se ve, no hay claridad en lo establecido por el legislador en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Al prever tres recursos diferentes para supuestos diversos me parece que cayó en el extremo de la confusión, generando inseguridad jurídica para los gobernados.

Otro aspecto relevante o, por lo menos, curioso es la diferenciación que se hace para el cómputo del plazo para interponer el recurso de inconformidad del lapso para los recursos de revisión y de reconsideración.

En efecto, los artículos 474 y 475 del código en comento disponen que el plazo para la inconformidad sólo empezará a correr cuando se le haga saber al gobernado el derecho que le asiste para interponer dicho medio de defensa en contra de una sanción administrativa o de una medida de seguridad, respectivamente. Por otro lado, para el caso de los recursos de revisión y de reconsideración se prevé, en el ordinal 483 del citado código, que el plazo para su interposición comenzará a correr a partir de la notificación por escrito al interesado de la resolución que llegare a impugnarse. Luego, llama la atención que en un caso el mencionado lapso trascurra si, y sólo si, se le informa al interesado de la prerrogativa que tiene para inconformarse, y en la forma como se prevé da la impresión de que aun cuando el acto de marras ya se haya notificado, si no se le hace saber al probable agraviado de la oportunidad que tiene para recurrirlo, el plazo para ello no transcurre; mientras que para los otros dos recursos el plazo para su presentación dependa de la notificación por escrito al interesado de la resolución en cuestión.

Ahora bien, cualquiera que sea el punto de partida del cómputo del lapso para recurrir, me parece inconveniente si se concatena con la figura de los *agravios indirectos* que reconoce la legislación sanitaria de referencia para los tres medios de impugnación que prevé, pues, ¿cómo es que puede informársele por escrito de esa resolución a algún administrado con interés para combatirla a través de *agravios indirectos* o, incluso, hacerle

saber que puede combatirla? Al respecto, conviene acudir a una hipótesis: Si a la *Persona X* le es notificada por escrito una resolución definitiva dictada por un funcionario diverso al titular de la Secretaría del ramo y dicha resolución le perjudica a la *Persona Y* resulta que ésta puede hacer valer en su contra agravios indirectos, mas el plazo para ello nunca correrá, pues es inconcuso que nunca se le notificará por escrito aquella determinación, siendo que esa *Persona Y* no es la directamente interesada en la misma. Entonces, esta situación viene a contravenir el principio de preclusión, amén de que, si llegado el caso de que la determinación de marras, respecto del directamente interesado, ya haya causado estado se vulneraría el principio de cosa juzgada, en razón de que, al no correr el plazo para interponer el recurso y aceptarse la figura de los *agravios indirectos*, cualquiera que, teniendo conocimiento de una determinación en la que no tiene un interés directo, pero considera que vulnera su esfera jurídica, estaría legitimado para combatirla en cualquier momento.

En otro orden de ideas, es pertinente cuestionar la etapa de desahogo de pruebas que para los tres recursos mencionados prevé el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establece que será de treinta días contados a partir del ofrecimiento, lo que llevaría a preguntarse lo siguiente: ¿La admisión de los medios de convicción ofrecidos se presume? De ser afirmativa la respuesta a esta pregunta se caería, entonces, en el absurdo de que cualquier prueba ofrecida por el recurrente sería susceptible de desahogo.

Finalmente, también llama la atención que el código en comento no dispone plazos para la formulación de opinión y dictamen jurídico en el caso del recurso de inconformidad, ni para emitir la resolución del recurso respecto de los tres que prevé. Y por lo que hace a los plazos que sí establece omite especificar si para su cómputo son de considerarse días naturales o días hábiles.

## 1.2. Análisis

Vistos los antecedentes del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, en esta segunda subunidad abordo cada uno de sus aspectos a fin de comprender cada uno de ellos y, en consecuencia, tener un conocimiento más amplio de ese medio de impugnación.

Primeramente, trato las características del recurso en estudio, es decir, las singularidades que lo distinguen de los otros recursos, como son la parte de la ley en que se encuentra regulado; su objeto; los sujetos legitimados para interponerlo; los niveles de gobierno en que puede presentarse, considerando la naturaleza de la ley que lo norma, y su vigencia, respecto de la cual por ahora sólo digo que se encuentra derogado tácitamente.

En la segunda exposición de este análisis desarrollo el tema de la procedencia del recurso en estudio, explicando, en principio, qué se entiende por *procedencia*, para luego abordar ya concretamente la relativa a ese medio de impugnación, respecto de la cual desprendo cuatro puntos: 1) La calidad del sujeto que lo interpone, 2) la naturaleza de la resolución recurrida, 3) el lapso para interponerse y 4) la forma que debe cubrir ese medio de impugnación en su interposición. Finalmente, en este apartado de la procedencia se ve cuáles de los cuatro puntos anteriores son subsanables en caso de defecto.

Como tercer punto de esta subunidad 1.2 abordo lo concerniente a la sustanciación del recurso de inconformidad en comento, la que de manera general conceptúo como el trámite que sigue ese medio de impugnación entre su admisión y su resolución, trámite que considero se compone de dos partes, a saber, la formulación de una opinión técnica sobre el asunto y la etapa probatoria, respecto de la cual vierto una crítica por considerar cuestionable su existencia, así como contraria al principio de seguridad

jurídica la prueba superveniente que se encuentra dentro de esa etapa probatoria.

La cuarta parte de este análisis se centra en la resolución del recurso de inconformidad; expongo en qué consiste, el sentido que puede dársele, qué autoridades están facultadas para emitirla, la libertad de jurisdicción que puede ejercerse al respecto, sus características jerárquica, desconcentrada y separatista de la sustanciación y el sistema de delegación de facultades para dictarla y sus inconvenientes.

### **1.2.1. Características**

Evidentemente, por ser uno de ellos, el recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud comparte las particularidades del recurso, especie de los medios de impugnación y, de manera específica, las del recurso administrativo, temas que ya fueron materia de estudio en los apartados 3.2 y 3.3 de la última unidad del capítulo anterior, por lo que en obvio de repeticiones me remito a ellos.<sup>139</sup>

Ahora bien, el recurso de inconformidad que se trata, concretamente, encuéntrase previsto en el Capítulo IV del Título Decimoctavo de la Ley General de Salud, que para una pronta referencia transcribo a continuación:

TITULO DECIMO OCTAVO  
Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos

[...]

CAPITULO IV  
Recurso de Inconformidad

Artículo 438.- Contra actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que con motivo de la aplicación de esta Ley den fin a una instancia o resuelvan un expediente,

---

<sup>139</sup> *Supra*; p. 96 y siguientes.

los interesados podrán interponer el recurso de inconformidad.

Artículo 439.- El plazo para interponer el recurso será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere notificado la resolución o acto que se recurra.

Artículo 440.- El recurso se interpondrá ante la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución o acto combatido, directamente o por correo certificado con acuse de recibo. En este último caso, se tendrá como fecha de presentación la del día de su depósito en la oficina de correos.

Artículo 441.- En el escrito se precisará nombre y domicilio de quien promueva, los hechos objeto del recurso, la fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida, los agravios que, directa o indirectamente, a juicio del recurrente, le cause la resolución o acto impugnado, la mención de la autoridad que haya dictado la resolución, ordenado o ejecutado el acto y el ofrecimiento de las pruebas que el inconforme se proponga rendir.

Al escrito deberán acompañarse los siguientes documentos:

I. Los que acrediten la personalidad del promovente, siempre que no sea el directamente afectado y cuando dicha personalidad no hubiera sido reconocida con anterioridad por las autoridades sanitarias correspondientes, en la instancia o expediente que concluyó con la resolución impugnada;

II. Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas y que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, y

III. Original de la resolución impugnada, en su caso.

Artículo 442.- En la tramitación del recurso sólo se admitirán las pruebas que se ofrezcan en los términos del Artículo 444 de esta Ley, sin que en ningún caso sea admisible la confesional.

Artículo 443.- Al recibir el recurso, la unidad respectiva verificará si éste es procedente, y si fue interpuesto en tiempo debe admitirlo o, en su caso, requerir al promovente para que lo aclare, concediéndole al efecto un término de cinco días hábiles.

En el caso que la unidad citada considere, previo estudio de los antecedentes respectivos, que procede su desechamiento, emitirá opinión técnica en tal sentido.

Artículo 444.- En la substanciación del recurso sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia o expediente que concluyó con la resolución o acto impugnado y las supervenientes.

Las pruebas ofrecidas que procedan, se admitirán por el área competente que deba continuar el trámite del recurso y para el desahogo, en su caso, se dispondrá de un término de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que hayan sido admitidas.

Artículo 445.- En el caso de que el recurso fuere admitido, la unidad respectiva, sin resolver en lo relativo a la admisión de las pruebas que se ofrezcan, emitirá una opinión técnica del asunto dentro de un plazo de treinta días hábiles contados a partir del auto admisorio, y de inmediato remitirá el recurso y el expediente que contenga los antecedentes del caso, al área competente de la autoridad sanitaria que corresponda y que deba continuar el trámite del recurso.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su titular resolverá los recursos que se interpongan y al efecto podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se haya combatido.

Artículo 446.- El Titular de la Secretaría de Salud, en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrá delegar la atribución consignada en el Artículo anterior, sólo en los casos en que los actos o resoluciones recurridos no hayan sido emitidos directamente por él.

El acuerdo de delegación correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Cuando dicha delegación recaiga en servidores públicos de la Secre-

taría de Salud que operen en las Entidades Federativas, se gestionará que el acuerdo correspondiente se publique en las gacetas o periódicos oficiales de las mismas.

Artículo 447.- En el caso de resoluciones o actos sanitarios provenientes de los gobiernos de las entidades federativas, el recurso será resuelto por sus respectivos titulares, quienes, en uso de las facultades que la legislación aplicable les confiera podrán delegar dicha atribución debiéndose publicar el acuerdo respectivo en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.

Artículo 448.- A solicitud de los particulares que se consideren afectados por alguna resolución o acto de las autoridades sanitarias, éstas los orientarán sobre el derecho que tienen de recurrir la resolución o acto de que se trate, y sobre la tramitación del recurso.

Artículo 449.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

Tratándose de otro tipo de actos o resoluciones, la interposición del recurso suspenderá su ejecución, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Que lo solicite el recurrente;
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y
- III. Que fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente, con la ejecución del acto o resolución combatida.

Artículo 450.- En la tramitación del recurso de inconformidad, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

De esta cita se desprende que este medio de impugnación tiene como ámbito material los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que, en aplicación de la Ley General de Salud, finiquiten una instancia o un

procedimiento. Esto significa que a través del mencionado recurso se tratarán las impugnaciones contra las acciones de los funcionarios adscritos a los órganos de gobierno cuya encomienda refiérase al tema sanitario y que, en aplicación de los dispositivos de la citada ley general, resuelvan una petición o concluyan todo un procedimiento.

En este sentido, puede deducirse que las personas legitimadas para interponer el recurso de inconformidad en estudio serán aquellas que consideren vulnerada su esfera jurídica con motivo de un acto de autoridad sanitaria fundado en la Ley General de Salud.

Por otro lado, si se atiende a la naturaleza del ordenamiento que rige el recurso en comento,<sup>140</sup> que en este caso es una ley general, así como a la concurrencia que caracteriza a la materia sanitaria, resulta accesible decir que trátase de un medio de impugnación susceptible de interposición en los tres niveles de gobierno, o sea, federal, local y municipal.

Finalmente, dentro de las particularidades del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud está el de su vigencia, tema éste que constituye uno de los ejes bajo los que se dirige esta investigación. Por el momento téngase en cuenta que el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, según se verá en la unidad siguiente, dispone su derogación tácita, por lo que actualmente dicho recurso considérase inaplicable.

Visto lo anterior, puede arribarse a la afirmación de que el recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud distínguese por ser un medio de impugnación administrativa que los gobernados interesados pueden hacer valer contra actos o resoluciones de las autoridades sanitarias federales, locales o municipales que, en aplicación de aquel ordenamiento jurídico resuelvan una petición o concluyan un procedimiento; recurso que,

---

<sup>140</sup> *Infra*; p. 209 y siguientes.

sin embargo, actualmente considérase derogado por disposición del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Expuestas las características del recurso que se trata, para un mayor abundamiento de los dispositivos que lo rigen, y que quedaron transcritos anteriormente, a continuación trataré con más concreción sus aspectos torales, a saber su procedencia, su sustanciación y su resolución.

### **1.2.2. Procedencia**

Referirse a este aspecto del recurso administrativo en comentario es hablar de los requisitos establecidos en la norma del caso para posibilitar el ejercicio de las facultades de la autoridad competente a fin de sustanciarlo.

Para mayor comprensión del tema, conviene decir que la palabra *procedencia* significa,<sup>141</sup> entre otras cosas, "Origen, principio de donde nace o se deriva algo", "Conformidad con la moral, la razón o el derecho" y "Fundamento legal y oportunidad de una demanda, petición o recurso." Por su parte, el término *procedente* al que se refiere el artículo 443 de la Ley General de Salud que se citó anteriormente tiene entre otras acepciones las siguientes:<sup>142</sup> "Que procede, dimana o trae su origen de alguien o algo", "Arreglado a la prudencia, a la razón o al fin que se persigue" y "Conforme a derecho, mandato, práctica o conveniencia."

En este orden de ideas, se tiene que la procedencia de un recurso alude a que su interposición se arregle a lo que dispone la norma que lo rige, pues ésta es precisamente su origen. Luego, si el gobernado adecua su actuar a lo que la ley dispone, resultará que ese medio de impugnación tuvo un origen correcto y, por consiguiente, formalmente nacerá a la vida jurídica, permitiendo así a la autoridad iniciar su sustanciación.

---

<sup>141</sup> Real Academia Española; "procedencia"; Ob. Cit.; tomo II; p. 1837.

<sup>142</sup> *Ídem*; "procedente".

En el caso del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, el estudio de su procedencia encuéntrase directamente establecido en el artículo 443 de ese cuerpo normativo, en el cual se establece que la oficina respectiva deberá verificar si el recurso es procedente y, en caso afirmativo, admitirlo o, de lo contrario, prevenir al promovente para que subsane lo correspondiente dentro de un lapso de cinco días hábiles. Asimismo, dispone que, de considerarlo así, aquella oficina emitirá opinión técnica en el sentido de desechar ese medio de impugnación.

Por su parte, los ordinales que específicamente enumeran los requisitos que debe cumplir el mencionado recurso de inconformidad para que sea procedente son del 438 al 441, en los que en suma se dice que aquel medio de impugnación debe ser interpuesto con arreglo a lo siguiente:

- Hacerse valer por parte interesada
- Enderezarse contra un acto o una resolución de autoridad sanitaria que, en aplicación de la Ley General de Salud, haya dado fin a una petición o deducido un procedimiento
- Presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes al que se hubiere tenido conocimiento formal del acto o resolución combatida
- Interponerlo directamente ante la autoridad que haya dictado el acto o resolución materia del recurso o por correo certificado con acuse de recibo, caso éste en el que la fecha de presentación será la del depósito postal
- Hacerlo valer por escrito, en el que deberá precisarse el nombre y el domicilio del promovente, los hechos que llevaron al acto o resolución controvertida, la fecha en que se conoció, los agravios que directa o indirectamente le causa ese acto o resolución al recurrente, la autoridad ordenadora o ejecutora del mismo y las pruebas que el impugnante pretenda rendir

- Acompañar al escrito anterior los documentos que acrediten la personalidad del firmante, cuando no sea el directamente afectado o no tenga ya reconocida la personalidad en la instancia o expediente que concluyó con el acto o resolución recurrida; las pruebas documentales ofrecidas y el original de la resolución recurrida

En vista de lo anterior, se deduce, entonces, que el recurso de inconformidad en estudio no debe interponerse sin arreglo alguno, sino que, para que la autoridad competente esté en aptitud de tenerlo por presentado e iniciar su sustanciación debe cumplir con los requisitos antes enlistados, es decir, debe ser procedente.

Ahora bien, aquellas exigencias marcadas por la ley para que el recurso de inconformidad interpuesto por un administrado sea procedente tienen que ver con cuatro aspectos, a saber, el carácter de la persona que lo interpone, la naturaleza de la resolución recurrida, el lapso dentro del cual se presenta y la forma que debe revestir.

Respecto del carácter del promovente, el artículo 438 de la Ley General de Salud dispone que el recurso de inconformidad en estudio puede interponerse por “los interesados” en el acto o resolución combatida. Esto significa que no cualquier persona puede hacer valer ese medio de impugnación, sino sólo aquella que vea trastocada su esfera jurídica con motivo del acto o resolución combatida, que es lo que en este caso se entiende por *interés*. Al respecto, cabe mencionar que ese interés no se ve reflejado en que el promovente tenga injerencia en el acto o resolución controvertida, sino que ese o ésta vulneren la ley en su perjuicio, es decir, le causen un agravio, el cual, al poder ser directo o indirecto<sup>143</sup> y al tenerse que conceptuar en el escrito por el que se haga valer el recurso, demuestra que, incluso aludiéndose a alguien en específico en el acto o resolución de ma-

---

<sup>143</sup> *Infra*, p. 138.

rras, si ésta no le agravia, entonces, esa persona carecerá de interés para interponer el recurso.

Al caso conviene poner un ejemplo: Piénsese en una persona "X" que solicitó el registro sanitario de un medicamento alopático, el cual le es otorgado en detrimento de derechos de exclusividad de una persona "Y". En este caso, el directamente aludido en esa resolución, o sea, la persona "X", carecerá de interés para promover el medio de impugnación en estudio, pues aquella decisión, lejos de causarle un agravio, le benefició, empero, un tercero ajeno a esa solicitud, es decir, la persona "Y" sí tendrá interés en la resolución y podrá impugnarla mediante agravios indirectos, pues con su emisión se vulneran derechos de exclusividad de los que es titular.

Por lo que hace al segundo aspecto de la procedencia del recurso de inconformidad de que trato, esto es, la naturaleza del acto recurrido, el mismo artículo 438 de la Ley General de Salud prevé claramente que los actos contra los que procede el medio de impugnación en estudio son aquellos que cubran los tres requisitos siguientes: 1) Ser emitidos por autoridad sanitaria, 2) que su emisión se deba a la aplicación de la propia Ley General de Salud y 3) den fin a una instancia o resuelvan un expediente. Luego, si el acto recurrido no cubre alguno de esos tres requisitos, la inconformidad contra él intentada resultará improcedente.

Como se ve, en este segundo aspecto de la procedencia del medio de impugnación en análisis confluyen tres precisiones: La calidad formal de la autoridad ordenadora, la fundamentación específica del acto y el objeto del mismo.

Respecto del primero, el funcionario emisor debe ser formalmente sanitario, es decir, pertenecer a un órgano de gobierno cuya adscripción dentro de la administración pública sea a la parte sanitaria; se hace hincapié en que la naturaleza considerada en este aspecto es la de la autoridad

ordenadora, pues existen casos, como en la imposición de multas, en donde la naturaleza de la autoridad ejecutora cambia, pues en este supuesto esta última sería una autoridad fiscal.

En el caso de la fundamentación específica del acto, de lo que se ha visto se deduce que el acto recurrido necesariamente debe encontrarse apoyado en alguno de los dispositivos de la Ley General de Salud. Por tanto, no es suficiente para la procedencia del recurso que la autoridad sea sanitaria si el acto no se fundamenta en aquel cuerpo normativo o carezca de definitividad.

Respecto de este último aspecto —el de la definitividad de la resolución combatida— se tiene que la ley del caso habla de dar fin a una instancia o resolver un expediente. Entonces, se desprende, por un razonamiento en sentido contrario, que el recurso en comento resulta improcedente contra actos incidentales, o sea, contra aquéllos que no decidan el fondo de la instancia o del expediente, ya sea negando o concediendo la pretensión del administrado. Sobre este particular, es importante mencionar que no basta atender al carácter final de un acto administrativo para considerarlo definitivo en términos de lo establecido para la procedencia del recurso de inconformidad, sino que necesariamente debe considerarse el tema deducido en dicho acto para saber si finiquita o no una instancia o un procedimiento. En otras palabras, la definitividad del acto como requisito de procedencia del medio de impugnación en análisis radica en el fondo y no en la forma de dicho acto; para dejarlo más claro resulta ilustrativo el ejemplo siguiente:

*La Empresa, S.A. de C.V.*, promueve ante la autoridad sanitaria competente una solicitud de registro sanitario de un medicamento alopático; después de agotar el procedimiento establecido en la normativa del caso, la autoridad sanitaria concede el registro sanitario solicitado; respecto de ese procedimiento, *La Empresa, S.A. de C.V.*, apoyada en la garantía

constitucional de petición que le corresponde y que se encuentra consagrada en el artículo 8º de nuestra constitución federal, le solicita a la autoridad sanitaria que le expida una constancia de no divulgación de la información técnica que proporcionó para obtener aquel registro; ante esta petición, la autoridad sanitaria le responde a *La Empresa, S.A. de C.V.*, que no ha lugar a expedirle la constancia solicitada en razón de que la normativa del caso no la autoriza para expedir ese tipo de constancias, amén de que la información técnica de mérito se encuentra protegida por ministerio de la norma sanitaria que rige el procedimiento de concesión de registros sanitarios; ante esta respuesta, *La Empresa, S.A. de C.V.*, interpone recurso de inconformidad en su contra. Sin embargo, ese medio de impugnación resulta improcedente, ya que la resolución combatida carece de definitividad en términos del ordinal 438 de la Ley General de Salud por lo siguiente:

Si bien es cierto que la respuesta recurrida dio fin a la instancia o petición de *La Empresa, S.A. de C.V.*, de que se le expidiera una constancia de no divulgación de información técnica de su propiedad también es cierto que esa respuesta recayó a una solicitud formulada respecto de la información técnica proporcionada a un procedimiento de solicitud de registro sanitario que concluyó con una diversa resolución, luego, es evidente que la determinación recurrida, a pesar de finiquitar una instancia o solicitud, resulta tener un carácter incidental, pues, de igual manera, la instancia o solicitud que resolvió es accesoria o incidental al procedimiento primario de registro sanitario en que se involucró la información técnica cuya constancia de no divulgación se pidió.

En otros términos, el acto definitivo para efectos de la procedencia del recurso en estudio es la resolución del procedimiento de solicitud de registro sanitario, no así la resolución recaída a la petición formulada respecto de la información exhibida en dicho procedimiento.

El tercer aspecto identificado para la procedencia del medio de impugnación en análisis es el relativo al lapso para su interposición, es decir, el correspondiente al tiempo dentro del cual el interesado en un acto de autoridad sanitaria emitido con base en la Ley General de Salud tiene expedito su derecho para interponer en su contra el recurso de inconformidad previsto en ese ordenamiento general. En este caso, los ordinales 439 y 440 de ese cuerpo normativo establecen, respectivamente, que el citado medio de impugnación deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir del de la notificación del acto combatido, ya sea directamente ante la autoridad ordenadora del mismo o por correo certificado con acuse de recibido, supuesto este último en que se tendrá como fecha de presentación la del depósito postal.

De lo anterior se desprende, por una parte, que el requisito temporal de procedencia del recurso de inconformidad es que éste sea presentado dentro de los quince días hábiles siguientes al día en que formalmente se haya informado del acto combatido al recurrente. Esto quiere decir que no cualquier forma de informar a los gobernados los actos de autoridad sanitaria es suficiente para obtener un punto de partida para contabilizar el plazo para impugnar ese acto, sino sólo aquella que cubra los requisitos normativos correspondientes para dar lugar a una notificación jurídicamente hablando.

Por otra parte, se tiene que la palabra *interponer* contenida tanto en el artículo 439 como en el 440 de la Ley General de Salud alude a un requisito material, así como a uno formal.

En el caso del requisito material, y que es el que corresponde al aspecto de procedencia que ahora se comenta, la palabra *interponer* debe entenderse como *presentar*, ya sea directamente o por correo certificado con acuse de recibo, el recurso de inconformidad, es decir, el plazo a contabilizar para efectos de la procedencia del recurso en estudio tendrá como

inicio el día siguiente al de la notificación del acto y como término dos fechas posibles: La relativa al día en que se recibió el recurso en la oficina de correspondencia de la autoridad ordenadora, si se presenta directamente ante ésta, o la relativa al depósito postal del recurso, si éste se presenta a través de la oficina de correos.

El significado formal de la palabra *interponer*, como se verá a continuación, alude a que en el escrito mediante el cual se haga valer el recurso de inconformidad se encuentre como destinataria la autoridad ordenadora del acto de marras.

El cuarto aspecto identificado para la procedencia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud es el relativo a la forma que debe revestir ese medio de impugnación al interponerse. En este caso, del artículo 441 de ese cuerpo normativo se desprende que debe hacerse valer por escrito, en el cual tendrán que precisarse los datos listados en líneas precedentes, es decir, el nombre y el domicilio del promovente, los hechos que llevaron al acto o resolución controvertida, la fecha en que se conoció, los agravios que directa o indirectamente le causa ese acto o resolución al recurrente, la autoridad ordenadora o ejecutora del mismo y las pruebas que el impugnante pretenda rendir.

Por otro lado, como otro aspecto de forma, las tres fracciones que contiene el citado ordinal 441 establecen que al escrito en que se haga valer el recurso de inconformidad deben acompañarse los documentos que acrediten la personalidad del firmante, cuando no sea el directamente afectado o no tenga ya reconocida la personalidad en la instancia o expediente que concluyó con el acto o resolución recurrida; las pruebas documentales ofrecidas y el original de la resolución recurrida.

Finalmente, puede afirmarse que los tres primeros aspectos de procedencia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, o sea, los concernientes al carácter del promovente, a la naturaleza de la

resolución recurrida y al lapso para su interposición son insubsanables, ya que por sus propias características no admiten corrección en caso de error, pues, evidentemente, si el promovente no tiene interés en la resolución controvertida nada podrá hacer para adquirir ese interés; si la resolución de marras no es definitiva, ello no es susceptible de modificación, y si el recurso se presentó de manera extemporánea es inconcuso que ese defecto no podrá ser superado.

Por su parte, el cuarto aspecto de procedencia analizado, el que se refiere a la forma que debe revestir el recurso, salvo por lo que hace a su forma escrita, sí es factible subsanarlo en caso de defecto en términos de lo dispuesto en el artículo 443 de la citada Ley General de Salud, ya que las formalidades requeridas al respecto no alteran la esencia del recurso en estudio, que es permitir a los administrados combatir los actos definitivos de la autoridad sanitaria que, apoyados en aquel cuerpo normativo, les agravien. En efecto, sólo la forma escrita del recurso en estudio es incorregible en caso de error, pues dada la naturaleza de la presentación del recurso, que es directamente ante la autoridad ordenadora o por correo certificado con acuse de recibo, se antoja imposible interponer un recurso de inconformidad por un medio diverso al escrito.

### **1.2.3. Sustanciación**

Este aspecto del recurso de inconformidad refiérese a su trámite. En efecto, el Diccionario de la Lengua Española establece que por *sustanciación* se entiende la "Acción y efecto de sustanciar"<sup>144</sup> y sustanciar, entre otros significados, tiene el de "Conducir un asunto o juicio por la vía procesal adecuada hasta ponerlo en estado de sentencia."<sup>145</sup> Luego, resulta accesible concluir que en este apartado se tratará el procedimiento que la

---

<sup>144</sup> Real Academia Española; "sustanciación"; Ob. Cit.; tomo II; p. 2115.

<sup>145</sup> *Ídem*; "sustanciar".

norma del caso dispone para integrar el medio de impugnación en estudio de tal manera que la autoridad facultada de mérito esté en posibilidad de resolverlo.

Al respecto, los artículos 442, 444, 445 y 450 de la Ley General de Salud se refieren concretamente a la sustanciación o trámite del recurso de inconformidad en análisis, y de la lectura de esos numerales se desprende con mayor claridad que el tema de este apartado relacionase con las etapas que deben agotarse a fin de *tener todo listo* para dictar la resolución correspondiente.

En este sentido, de la apreciación relacionada que se haga de esos ordinales, así como del 443 del mismo cuerpo normativo, se tiene que la sustanciación es el procedimiento que se desarrolla entre la admisión y la resolución del recurso.

Se dice esto último, toda vez que el mencionado artículo 443 prevé que, al recibirse el recurso por la autoridad emisora de la resolución recurrida, ésta deberá analizar su procedencia, análisis del cual podrá derivar una de las siguientes tres determinaciones: 1) Admitir el recurso; 2) prevenir al promovente para que, dentro de un plazo de cinco días hábiles, subsane los errores de procedencia que se le hayan indicado, apercibida que de no hacerlo se desechará su recurso ó 3) emitir opinión en el sentido de desechar el recurso interpuesto. Por tanto, de inicio es factible afirmar que sólo los proveídos de admisión y de prevención pueden ser dictados por la autoridad emisora de la resolución recurrida, mientras que las decisiones de desechamiento deben ser dictadas por el funcionario que también es competente para resolver el recurso.

Ahora bien, en el supuesto de haberse admitido el recurso de inconformidad, de los ordinales 444 y 445 de la Ley General de Salud se deducen como integrantes de la sustanciación las etapas siguientes:

- La autoridad emisora de la resolución recurrida, dentro de un lapso de treinta días hábiles contados a partir de la admisión, deberá formular una opinión técnica sobre el asunto y remitir el recurso y el expediente del caso a la autoridad competente para continuar el trámite del medio de impugnación
- Esta última autoridad —la competente para continuar el trámite— admitirá los medios de convicción procedentes
- El mismo funcionario continuará con el desahogo de las pruebas, para lo cual se dispondrá de treinta días hábiles contados a partir de su admisión

Así las cosas, la sustanciación del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud obedece a dos etapas generales, a saber, 1) la formulación de una opinión técnica sobre el asunto y 2) la etapa probatoria.

Respecto de la primera de esas etapas téngase en cuenta que obedece al carácter altamente especializado de la materia sanitaria, pues es evidente que esa denominada *opinión técnica* tiene su razón en el hecho de que los asuntos que se tramitan ante las autoridades sanitarias de la administración pública poseen, en su mayoría, contenidos relativos a materias tales como la química, la biología, la física, la medicina, la zoología, la botánica, las matemáticas, la farmacología, la toxicología, etcétera, para todas las cuales existen servidores públicos especialistas en cada una de ellas que se encargan de llevar a cabo y resolver el procedimiento administrativo natural. Sin embargo, en la propia administración pública es una constante que los medios de impugnación interpuestos en esa sede sean sustanciados y se proponga un proyecto para su resolución a través de las oficinas jurídicas de las diversas entidades gubernamentales, oficinas que casi en su totalidad están integradas por profesionales del derecho, quie-

nes, si bien son peritos en esta disciplina, son insipientes en las materias antes mencionadas.

Entonces, la gran trascendencia de la opinión técnica en comento radica en la *explicación* que del asunto en controversia se haga al departamento jurídico, para que a éste le sea comprensible la controversia y pueda, con una mayor amplitud de criterio, realizar un proyecto de resolución del recurso de inconformidad de que se trate.

Desde otra perspectiva, tal vez pudiera pensarse que la materia sobre la que verse cualquier procedimiento administrativo sea irrelevante, en razón de que al encontrarse todas las autoridades ceñidas por el principio de legalidad, indefectiblemente todos sus actos resultarían intelectualmente asequibles para un profesional del derecho. Empero, y sin restarle veracidad al argumento anterior, también es cierto que el principio de legalidad que rige el actuar de todas las autoridades nada implica que el contenido de los actos formalmente regidos por la norma jurídica trate sobre materias totalmente desconocidas para un perito en derecho. Luego, en aspectos como el sanitario resulta indispensable una actuación multidisciplinaria, en la que sumen esfuerzos profesionales de los diversos campos del saber. De ahí que para estar en condiciones de resolver el recurso de inconformidad en estudio sea básica la figura de la *opinión técnica*.

El otro punto general de la sustanciación que se ha identificado es la etapa probatoria. Sobre este particular, el artículo 442 de la Ley General de Salud prevé que "En la tramitación del recurso sólo se admitirán las pruebas que se ofrezcan en los términos del Artículo 444... sin que en ningún caso sea admisible la confesional". Por su parte, este último ordinal —el 444— dispone que "...sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia o expediente que concluyó con la resolución o acto impugnado y las supervenientes." Asimismo, habla de la admisión de esos medios de convic-

ción por la autoridad que deba continuar con el trámite del recurso después de que la emisora del acto recurrido lo haya admitido y del plazo que se tiene para desahogar esas pruebas declaradas procedentes.

Al respecto, me parece muy cuestionable la etapa probatoria dentro de la tramitación de un recurso administrativo. Esto, en razón de que, como se expuso en los apartados 3.2 y 3.3 del capítulo precedente,<sup>146</sup> el medio de impugnación en su especie recurso tiene como característica básica la interioridad respecto del procedimiento en que se plantea, ya que constituye una revisión del procedimiento administrativo natural, pero ahora considerando las manifestaciones del recurrente a fin de subsanar las ilegalidades cometidas, en caso de que sean fundados sus agravios, o confirmar la decisión combatida, por advertir que se dictó correctamente. Por tanto, la sustanciación de un recurso prácticamente consiste en *volver a hojear* el expediente administrativo en el que se contienen los antecedentes del caso, si se trata de un recurso que deba resolver la misma autoridad que dictó la resolución combatida, o *cambiarlo de manos*, para que el superior jerárquico revise lo ya hecho.

Así las cosas, soy de la opinión de que no es jurídicamente correcto una etapa probatoria dentro de la sustanciación del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, ya que éste comparte la naturaleza de los recursos. En este sentido, también me parece desfavorable la previsión de la *prueba superveniente*, ya que, si bien pudiera pensarse que ese medio de convicción nada contraviene la esencia del recurso según lo antes dicho, en tanto que se trata de una probanza a la que no se tenía acceso cuando se desarrolló el procedimiento administrativo natural, lo cierto es que dada esa misma característica interior y de revisión del recurso, una prueba superveniente vendría a constituir un

---

<sup>146</sup> *Supra*; p. 96 y siguientes.

mejoramiento de la instancia del gobernado en detrimento del principio de preclusión, garante de la seguridad jurídica.

Tal vez por eso es que el legislador, dentro de la sustanciación del recurso de inconformidad en estudio, previó sólo como pruebas admisibles las que ya se hubieren ofrecido en el procedimiento natural, pues con esto quizás también pretendió solventar un caso de ilegalidad en la admisión de esos medios de convicción que acaso no se hubieren admitido en el procedimiento natural, si así fuere coincido. Sin embargo, me parece incorrecta la aportación de pruebas supervenientes.

Como quiera que sea, la Ley General de Salud, en los ordinales citados, prevé esta etapa probatoria, la cual reduce al ofrecimiento, admisión y desahogo, dejando de lado la preparación, la que, de cualquier manera se sobreentiende con el plazo que se prevé para el desahogo, pues éste no puede darse si una prueba que lo requiere no ha sido preparada.

En las relatadas consideraciones, el recurso administrativo de que trato verá agotada su etapa de sustanciación y, por consiguiente, podrá ser resuelto, una vez que, después de haber sido admitido por la autoridad que emitió la resolución combatida, este mismo servidor público formule una *opinión técnica* del asunto y la remita, junto con el recurso y el expediente de mérito, a la autoridad competente para continuar con el trámite, la cual concluirá la sustanciación en comento al desahogar los medios de prueba que el recurrente haya ofrecido y que esta autoridad haya admitido.

Finalmente, cabe mencionar que para la tramitación de que se ha hablado en este apartado, el artículo 450 de la Ley General de Salud prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### **1.2.4. Resolución**

El tema de este apartado evidentemente tiene que ver con resolver, decidir o solucionar el recurso en estudio, o sea, aclarar la duda surgida

sobre la legalidad del acto recurrido con motivo del recurso interpuesto.<sup>147</sup> Y esa acción de resolver, decidir, solucionar o aclarar se materializa a través de la resolución, entonces, en el caso de los recursos administrativos es posible decir que se resuelven a través de una resolución administrativa, la cual se entiende como “el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa”.<sup>148</sup>

Por lo que hace al medio de impugnación en estudio, los ordinales 445 segundo párrafo, 446 y 447 de la Ley General de Salud prevén lo relativo a su resolución. A grandes rasgos, en estos artículos se establece que el sentido de la solución dictada al recurso de inconformidad podrá ser confirmatorio, modificadorio o revocatorio del acto recurrido; que el Secretario de Salud resolverá las inconformidades interpuestas contra sus propios actos y los de los funcionarios que se encuentren adscritos a la dependencia de su titularidad; que, respecto de los actos sanitarios provenientes de los gobiernos de las entidades federativas, el recurso se resolverá por sus respectivos titulares y que, tanto el Secretario de Salud como los titulares locales podrán delegar esa facultad de solución, excepto en el supuesto de que se combatan actos de aquel servidor público federal, en cuyo caso él deberá dictar la resolución.

Sobre esta base, primeramente se deduce una característica importante del ejercicio de la facultad de resolver un recurso de inconformidad, que es la libertad de jurisdicción con que puede dictarse y, en este sentido, evitar el reenvío.

En efecto, cuando en el segundo párrafo del artículo 445 de la Ley General de Salud se dispone que al resolver el recurso de inconformidad puede modificarse el acto administrativo impugnado, es factible llegar a la conclusión de que se está dotando a la autoridad competente para dictar

---

<sup>147</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; “resolución” y “resolver”; Ob. Cit.; p. 341.

<sup>148</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso; “resolución administrativa”; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo VI; p. 270.

esa solución de libertad de jurisdicción para analizar los agravios propuestos por el recurrente y, en su caso, decidir cambiarlo de tal manera que se apege a la ley, lo que de suyo evidencia que esa autoridad solucionadora del recurso posee las prerrogativas para dictar un nuevo acto, evitando devolver el expediente administrativo de marras al funcionario que emitió o que debió emitir la resolución recurrida para que subsane las ilegalidades que en su caso se hubieren detectado, esto es, evitando el reenvío.

Así, por ejemplo, piénsese que un administrado recurre una resolución negativa recaída a su solicitud de permiso sanitario de publicidad y que los agravios que plantea resultan fundados, pues, contrario a lo combatido, debió concedérsele ese permiso; en este caso la autoridad que resuelva el recurso, de acuerdo con lo antes expuesto, podrá modificar de plano la determinación combatida para el efecto de que se conceda el permiso de publicidad en cuestión y no así devolver el expediente administrativo de mérito para que el funcionario que dictó la decisión recurrida la deje sin efectos y emita otra en sentido afirmativo.

Ese mecanismo tiene por ventaja la omisión de dilaciones procedimentales que retrasan la satisfacción de la legalidad de los actos administrativos, sin embargo, tiene la desventaja de que una autoridad probablemente no tan capacitada técnicamente asuma facultades para modificar una resolución técnica. Aunque, en este último caso me parece que la autoridad resolvente podrá renunciar a su facultad de modificación para el efecto de devolver el expediente administrativo al servidor público de origen a fin de que éste vuelva a decidir el asunto en cuestión, pero ahora subsanando las ilegalidades que provocaron este reenvío, y con esta renuncia no se cometerá ilegalidad alguna por parte de quien resuelva el recuso de inconformidad, toda vez que aquella facultad de modificar es discrecional, lo que se corrobora por el vocablo "podrá" con el que se establece en el segundo párrafo del mencionado artículo 445.

Al respecto aplica el principio lógico consistente en *quien puede lo más puede lo menos*, ya que apegado a la razón es pensar que, si una autoridad está facultada para modificar la resolución de otra autoridad, puede también pedirle a ésta última que la modifique ella misma, y que de cualquier manera no se deja en estado de indefensión al gobernado, tan es así que el reenvío se debería a la resolución del recurso interpuesto.

Otra característica de la resolución de un recurso de inconformidad es la tendencia que, tanto en el ámbito federal como en el local, se presenta de que esa decisión sea dictada por el funcionario de mayor rango dentro del órgano gubernamental. Esto seguramente se debe a la naturaleza jerárquica que reviste la función ejecutiva del poder del Estado, pues recuérdese que esa función le corresponde originariamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de las entidades federativas, respectivamente, mas éstos se apoyan en todos los demás funcionarios que jerárquicamente se estructuran por debajo de ellos para desarrollar toda la labor administrativa.

Por último, cabe hacer mención de que la Ley General de Salud prevé la posibilidad de que el Secretario de Salud y los titulares de los órganos sanitarios de los gobiernos locales que emitan actos susceptibles de ser combatidos a través del recurso en comento deleguen su facultad de resolver ese medio de impugnación, excepto sólo en el caso de que se recurra una resolución de aquel alto servidor público federal, en cuyo caso él mismo deberá emitir la solución al recurso. La razón de esta disposición obedece a la necesidad de desconcentrar las cargas de trabajo, pues evidentemente resultaría una ardua tarea que sólo el Secretario de Salud federal y los titulares de los órganos sanitarios locales tuvieran que dictar esas resoluciones.

Empero, esa delegación presenta el inconveniente de contradecir el principio jerárquico que impera en la administración pública, pues a menos de que el funcionario al que se le delegue la facultad de resolver el recurso sea de un nivel inmediato inferior al del Secretario de Salud o al de los titula-

res de los estados de que habla la ley, podría darse el caso de que un servidor público confirme, revoque o modifique la resolución dictada por un superior a él y, lo que es más, en el caso de las entidades federativas, respecto de las cuales no se prevé la excepción de que los recursos contra las decisiones de los titulares de los órganos gubernamentales sean resueltos sólo por ellos mismos, un inferior jerárquico de esos titulares podría confirmar, revocar o modificar o, en un extremo, ordenar a ese titular dictar una nueva resolución.

Asimismo, sobre este particular es importante señalar que la propia legislación sanitaria en comento no dispone que la autoridad sustanciadora sea la misma que la resolvente, y que esto muy probablemente se deba a la visión del legislador de que las abundantes cargas de trabajo en la administración pública requieren de la existencia de funcionarios que se encarguen de sustanciar e incluso de proponer un proyecto de resolución al recurso, con miras a aligerar el trabajo que originariamente les corresponde a los titulares de las dependencias.

En este orden de ideas es como funciona el sistema de delegación de facultades en comento y que, dicho sea de paso, no es exclusivo de los órganos pertenecientes a la facción ejecutiva del poder del Estado, pues incluso en la parte judicial de ese poder se presenta este mecanismo, pues ni los jueces ni los magistrados, ni incluso los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustancian y resuelven aisladamente los asuntos que conocen, sino que para ello se apoyan en la labor de los secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas y secretarios de estudio y cuenta.

### **1.3. Otros aspectos**

Después de lo expuesto en los apartados precedentes, finalmente conviene referirse a dos figuras más previstas en el articulado que rige el

recurso de inconformidad en análisis, a saber, la orientación que la autoridad debe brindar a los gobernados respecto de ese medio de impugnación y la suspensión de los efectos de los actos combatidos mediante el mismo.

En el primer caso, el ordinal 448 de la Ley General de Salud dispone que "A solicitud de los particulares que se consideren afectados por alguna resolución o acto de las autoridades sanitarias, éstas los orientarán sobre el derecho que tienen de recurrir la resolución o acto de que se trate, y sobre la tramitación del recurso." Esta prevención obviamente alude a una ilustración de la autoridad hacia el administrado para que éste se entere del medio de defensa que puede oponer y el mecanismo bajo el cual funciona. No obstante, esa disposición me parece poco funcional, ya que se sujeta a que el gobernado solicite dicha orientación, lo que se reduce al ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por consiguiente, entre otras cosas, dicho gobernado deberá formular su solicitud de manera escrita y a ésta deberá recaerle un acuerdo de la autoridad a la que se haya dirigido, lo que, a pesar de que nuestra ley fundamental dispone que debe hacerse en breve término, soy de la opinión que muy difícilmente la respuesta a esa solicitud de orientación se emitiría y se notificaría al administrado solicitante en menos de los quince días hábiles que la Ley General de Salud dispone como plazo para interponer el recurso de inconformidad, por lo que, al no suspenderse el transcurso de ese lapso por la presentación de la petición en comento, seguramente cuando el gobernado interponga su recurso con base en la información que llegare a proporcionársele, su medio de impugnación ya será extemporáneo.

Asimismo, encuentro ineficaz la disposición de orientación, pues, por una parte, el primer párrafo del artículo 1 y la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevén que, tratándose de actos de la Administración Pública Federal deben expresarse los recursos

procedentes contra ellos, en caso de ser recurribles y, por otro lado, la tramitación del recurso de inconformidad se menciona en los ordinales relativos de la Ley General de Salud. Entonces, al menos por lo que hace a los actos de autoridades sanitarias de la Administración Pública Federal susceptibles de impugnación mediante el recurso de inconformidad en estudio, resultaría irrelevante que el gobernado solicitara orientación en términos del artículo 448 de aquella ley general, toda vez que informarle del recurso que tiene a su alcance constituye un requisito del acto administrativo, so pena de anulación en términos del artículo 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y la sustanciación de la inconformidad se halla prevista en el articulado de la Ley General de Salud antes analizado.

Por lo que hace a la suspensión de los efectos del acto combatido mediante el recurso de inconformidad, el artículo 449 de la Ley General de Salud establece que dicha medida cautelar deberá concederse al recurrente de acuerdo con lo siguiente:

- Si se trata de paralizar la ejecución de sanciones pecuniarias, siempre que el recurrente garantice el interés fiscal, esto por el hecho de que el Estado en general tiene entre sus fines allegarse de recursos para cubrir las necesidades públicas, por tanto, si una sanción pecuniaria es decretada por una autoridad se entiende que para el Estado existe una expectativa de ingresos, por lo que éste, dada una cuestión de orden público de no poner en situación de riesgo los ingresos a su favor, no deberá paralizar el cobro de tal sanción cuando se interponen los medios de defensa contra ella, a menos que el gobernado de mérito garantice su pago en caso de resultar infructuoso su recurso

- Cuando la suspensión en comento se dirija a detener la actualización de los efectos de un acto diverso a una sanción pecuniaria, entonces, aquélla sólo se concederá si:
  - ✓ La pide el recurrente, es decir, el promovente del recurso expresamente hace saber a la autoridad que pretende se paralicen los efectos del acto recurrido, lo que, dado el propio requisito correlativo de la interposición de ese medio de impugnación, considero que debe hacerse por escrito
  - ✓ Con la suspensión de los efectos del acto recurrido no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público. Al respecto, si bien el interés social y el orden público son conceptos jurídicos indeterminados, lo cierto es que esto significa que, con la paralización del acto combatido, no deben causarse más daños de los que se causarían sin la existencia de esa medida cautelar y, por lo tanto, la autoridad a la que compete resolver esta cuestión deberá tener en cuenta que el bienestar de la mayoría debe imperar sobre el de la minoría, por lo que, si con la suspensión de mérito se daña a la colectividad, esa medida cautelar deberá negarse a pesar de que se trastoquen los intereses del recurrente
  - ✓ Si son de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente, es decir, que de no concederse la medida suspensiva el impugnante sufriría un menoscabo en su patrimonio y dejaría de obtener los beneficios que ese patrimonio le representan, a tal grado que, incluso obteniendo una resolución favorable a su recurso, restituirlo al respecto no sea fácil

Ahora bien, en vista de que en el citado artículo 449 se utiliza la conjunción copulativa “y” para enumerar los requisitos anteriores, los mismos deberán cumplirse al mismo tiempo, lo que significa que el incumplimiento de uno solo de ellos vuelve improcedente la suspensión del acto materia del recurso de inconformidad.

A manera de colofón, téngase en cuenta que los ordinales que rigen la suspensión del acto recurrido omiten establecer qué autoridad es la competente para resolver esa medida cautelar, amén de que tampoco disponen cuál es el momento procedimental oportuno para solicitarla, y por otro lado también téngase presente que en la sustanciación del recurso intervienen dos autoridades. Luego, surge la duda sobre quién, cuándo y cómo debe solucionarse el otorgamiento de la mencionada suspensión. Para responder a esto, considero que es suficiente recordar que el propósito de la citada medida cautelar es detener los efectos del acto combatido, lo que necesariamente debe realizarse antes de que se consumen y de que se resuelva el recurso, pues de lo contrario esa suspensión carecería de razón. Entonces, soy de la idea de que al no preverse autoridad concreta que resuelva al respecto ni momento específico para ello, el funcionario competente es el que en el momento de presentar la garantía, en caso de sanción pecuniaria, o de solicitar la suspensión, en los demás casos, tenga el recurso y sus antecedentes, con independencia de la etapa de sustanciación en la que se encuentre ese medio de impugnación.

## **2. El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

En esta segunda parte del segundo capítulo de esta investigación me ocupo del estudio del recurso que la titula. Para ello despliego tres subunidades, en las cuales trato, respectivamente, los antecedentes, el análisis y otros aspectos de ese medio de impugnación.

En el tema de los antecedentes me guío por lo dispuesto en los artículos transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al caso digo por qué considero que su recurso de revisión no posee precedentes específicos.

La segunda subunidad esta dedicada ya puntualmente al análisis del mencionado recurso de revisión. En esta parte se realiza una exposición y crítica de las características, procedencia, sustanciación y resolución de ese medio de impugnación.

En tercer lugar hablo, como parte de otros aspectos del recurso administrativo materia de esta segunda unidad, de la suspensión de la ejecución del acto recurrido, el cumplimiento de la resolución dictada a ese medio de impugnación, la confirmación ficta del acto recurrido y de la declaratoria de carencia de efectos de un requerimiento o de una sanción, según se prevé en el articulado relativo al recurso de revisión en estudio.

## **2.1. Antecedentes**

Por decreto del Congreso de la Unión de 14 de julio de 1994 se creó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que fue promulgada por el Titular del Ejecutivo Federal mediante el respectivo decreto del día 29 de los mismos mes y año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto siguiente. En los artículos transitorios de esta ley se dispuso textualmente que:

PRIMERO. Esta ley entrará en vigor el 1o. de junio de 1995.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a

la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

TERCERO. En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.

CUARTO. Los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de la presente Ley, se seguirán sustanciando conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

Atento a esto, además de percatarse de que la referida Ley Federal de Procedimiento Administrativo tuvo una *vacatio legis* de cerca de diez meses y de que es inaplicable en procedimientos de conciliación y arbitraje, resulta factible concluir que no tiene un antecedente específico, ya que vino a derogar las disposiciones opuestas a ella, particularmente los recursos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la misma. En consecuencia, el recurso de revisión previsto en el ordenamiento adjetivo federal en comento no cuenta con referente singular, pues, según lo previsto en los artículos transitorios citados, su antecedente encuéntrase, en todo caso, en cada uno de los recursos previstos en las leyes administrativas materia de esa ley, a saber, de acuerdo con su artículo 1º, todas las relativas a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, excepto la materia fiscal cuando se refiere a contribuciones y a los accesorios derivados directamente de ellas.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> El 19 de abril de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición del segundo párrafo del artículo 1, en el cual se dispuso incluir a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal respecto de sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. En los años 1996 y 2000 fue reformado el actual tercer párrafo del mencionado artículo 1, para finalmente disponer que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo queda excluida de las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria, laboral y de las funciones constitucionales del ministerio público, y en relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera se previó que únicamente les será aplicable el título tercero A.

En este sentido, hablar de los antecedentes del recurso de revisión materia de esta segunda unidad implicaría aludir a todos y cada uno de los recursos previstos en las diferentes leyes administrativas que vino a regular de manera adjetiva la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual constituiría una investigación propia de un trabajo diverso al que ahora se desarrolla. Por lo tanto, el medio de impugnación materia de esta unidad no cuenta con un factor pretérito exclusivo, sino que es el resultado de una evolución procedimental de los diversos ordenamientos administrativos regidos en ese aspecto desde mediados de 1995 por la señalada Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## **2.2. Análisis**

Si bien en la subunidad anterior se dijo que el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no cuenta con antecedentes definidos, cierto es también que sí posee aspectos concretos que, al estudiarse, facilitan su comprensión. En este caso, abordo cada uno de los aspectos de ese medio de impugnación que considero más relevantes y cuyo estudio posibilitará un conocimiento más preciso de ese recurso administrativo.

En primer lugar comento las características del recurso en estudio, con lo cual se puntualizan las singularidades que lo distinguen de los otros recursos, tales como la parte de la ley en que se encuentra regulado; su objeto; su naturaleza optativa; los sujetos legitimados para interponerlo; las autoridades ante las que puede presentarse, considerando la naturaleza de la ley que lo norma; su vigencia y su carácter derogatorio.

En el segundo apartado de esta subunidad expongo el tema de la procedencia del recurso en estudio, respecto de la cual desprendo, al igual que en el caso del recurso estudiado en la unidad 1 de este capítulo segundo, cuatro puntos: 1) La calidad del sujeto que lo interpone, 2) la

naturaleza de la resolución recurrida, 3) el plazo para interponerse y 4) la forma que debe cubrir en su interposición. Por último, se ven las causas de tenerlo por no presentado y las causas de improcedencia que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como tercer punto de esta subunidad 2.2 abordo lo concerniente a la sustanciación del recurso de revisión en comento, la que, con independencia de considerarla deficientemente regulada, afirmo que se compone de dos partes: Recopilación de información y fase probatoria.

La parte final de este análisis la dedico a la resolución del recurso en estudio; detallo los sentidos en que puede dictarse, la forma en como debe estudiarse el escrito de impugnación para emitir la resolución, el principio de impugnación cerrada que prevalece en la especie y la actuación de la autoridad resolvente a fin de evitar que el recurrente mejore su instancia original.

### **2.2.1. Características**

El recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo comparte, como también se dijo para la inconformidad estudiada en la unidad precedente, las particularidades del recurso, especie de los medios de impugnación y, concretamente, las del recurso administrativo, temas a los que me vuelvo a remitir por ya haber sido desarrollados en el capítulo primero.<sup>150</sup>

De manera singular, el recurso de revisión que ahora se trata encuéntrase previsto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que transcribo a continuación para una mejor precisión:

## TITULO SEXTO DEL RECURSO DE REVISION

### CAPITULO PRIMERO

---

<sup>150</sup> *Supra*; p. 96 y siguientes.

## DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Artículo 84.- La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

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

Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV. Los agravios que se le causan;

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

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

Artículo 87.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contraven- gan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

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

I. Se presente fuera de plazo;

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

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

Artículo 89.- Se desechará por improcedente el recurso:

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

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

III. Contra actos consumados de un modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente; y

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

Artículo 90.- Será sobreseído el recurso cuando:

I. El promovente se desista expresamente del recurso;

II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;

III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y

VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

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

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Artículo 93.- No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

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

Artículo 95.- La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 96.- Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Previo a todo cabe aclarar que, a pesar de que el capítulo transcrito se denomina "Primero", ello no significa que el Título Sexto al que pertenece contenga más capítulos, por lo que en todo caso debió denominársele "Único".

Dicho eso, ya en referencia a los ordinales citados, principalmente al artículo 83, se desprende que el medio de impugnación en estudio tiene como materia los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que concluyan un procedimiento, una instancia o resuelvan un expediente. Esto es que, a través de dicho recurso, se tratarán las impugnaciones contra las acciones definitivas de los funcionarios adscritos a los órganos de la facción ejecutiva del poder del Estado.

Otra característica que se desprende del ordinal 83 citado es la naturaleza optativa del recurso de revisión, pues claramente dispone que se podrá interponer o intentar la vía jurisdiccional que proceda.

Por otro lado, del mismo artículo 83 puede deducirse que las personas legitimadas para interponer el recurso de revisión en estudio son aquéllas que resientan una afectación a su esfera jurídica con motivo de un acto administrativo definitivo.

Respecto de la naturaleza del ordenamiento que rige el recurso en comento,<sup>151</sup> que en este caso es una ley adjetiva federal administrativa, y atendiendo a lo dispuesto en su artículo 1, en relación con el segundo párrafo del 83, es posible decir que se trata de un medio de impugnación susceptible de interposición ante el gobierno federal y particularmente ante la administración pública central y, excepcionalmente, contra actos de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Otras de las particularidades del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es su vigencia, la que, según el artículo primero transitorio de ese ordenamiento, comenzó a partir del 1º de junio de 1995 y actualmente sigue surtiendo sus efectos, pues no se han derogado los artículos que lo rigen.

Finalmente, cabe advertir que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, principalmente por lo que hace al medio de impugnación que prevé y que es materia de esta segunda unidad, tiene una naturaleza derogatoria, toda vez que en su artículo segundo transitorio se estableció la derogación de las disposiciones que se opusieran a esa ley, particularmente los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por ese cuerpo normativo.

Expuesto lo anterior, es factible afirmar que el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se caracteriza por ser un medio optativo de impugnación que los gobernados afectados por actos definitivos de las autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada y, excepcionalmente, de la Administración Pública Federal

---

<sup>151</sup> *Infra*; p. 227 y siguientes.

Paraestatal pueden hacer valer contra ellos; recurso que actualmente es vigente y que vino a derogar los diversos recursos administrativos previstos en las leyes administrativas en las materias a las que puede aplicarse la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dicho esto, para una mayor comprensión de los dispositivos que lo rigen, y que quedaron trascritos anteriormente, a continuación abordo con más concreción sus aspectos principales, a saber, su procedencia, su sustanciación y su resolución.

### **2.2.2. Procedencia**

En el apartado 1.2.2 de la unidad anterior<sup>152</sup> ya se dijo que por *procedencia* entiéndese la adecuación del actuar del sujeto de la norma a lo que ésta prevé a fin de originar, conforme con la misma norma, el acto que ésta dispone. En el caso del recurso de revisión en análisis, para que *nazca* a la vida jurídica y la autoridad competente esté en posibilidad de sustanciarlo y resolverlo, debe atenderse lo dispuesto en los artículos 83, 85 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los que en suma se dispone que aquel medio de impugnación debe interponerse de acuerdo con lo siguiente:

- Hacerse valer por parte interesada
- Esa parte interesada deberá, asimismo, resentir una afectación con motivo del acto recurrido
- Enderezarse contra un acto o una resolución de autoridad administrativa que haya dado fin a un procedimiento, una petición o un expediente
- Presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes al que hubiere surtido efectos la notificación del acto combatido

---

<sup>152</sup> *Supra*; p. 131.

- Presentarse directamente ante la autoridad que haya emitido el acto impugnado
- Hacerlo valer por escrito, en el que deberá precisarse el órgano administrativo al que se dirige, el nombre y el domicilio del recurrente, el nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere, el acto recurrido, la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del mismo, los agravios que se causan con motivo de ese acto y acompañar copia del acto combatido y de su notificación o el documento sobre el que no hubiere recaído resolución alguna cuando se combate su negativa ficta y las pruebas que se ofrezcan, mismas que deben tener relación inmediata y directa con el acto recurrido

Con base en estos requisitos puede primeramente afirmarse que el recurso de revisión en estudio no es de interposición libre, sino que tiene que cumplir esos lineamientos para que la autoridad competente esté en aptitud de admitirlo e iniciar su sustanciación, o sea, debe ser procedente.

Al igual que en el recurso de inconformidad, en el caso del medio de impugnación que ahora se trata también encuentro que su procedencia tiene que ver con cuatro aspectos: El carácter de la persona que lo interpone, la naturaleza de la resolución recurrida, el lapso dentro del cual se presenta y la forma que debe revestir.

Por lo que hace al carácter del recurrente, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que el recurso de revisión en estudio puede interponerse por "los interesados afectados" por el acto o resolución combatida. Esto significa que no cualquier persona puede hacer valer ese medio de impugnación, sino sólo aquella que efectivamente sufra una vulneración a su esfera jurídica con motivo del acto o resolución combatida, pues sólo así puede hablarse de interés y de afectación, requisitos

éstos que, según la letra de aquel dispositivo, deben cumplirse al mismo tiempo.

En efecto, si bien, como ya se dijo al hablar de la procedencia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud,<sup>153</sup> por interés no se entiende que el promovente tenga injerencia en el acto o resolución controvertida, sino que ese o ésta vulneren la ley en su perjuicio, es decir, le causen un agravio, en este caso se añade el requisito de la afectación. En consecuencia, para la procedencia del recurso de revisión necesariamente deberá demostrarse una vulneración a la esfera jurídica del recurrente, pues de lo contrario su recurso resultará improcedente.

En mi opinión, ese requisito conjunto de interés y afectación resulta contrario a la procedencia del recurso, pues es precisamente la ilegalidad de esa afectación la que debe deducirse al estudiar y resolver los conceptos de agravio y, entonces, no debe considerarse como un requisito de procedencia, pues, al pretenderse acreditar de inicio una vulneración efectiva a la esfera jurídica del gobernado como elemento para que su instancia sea admitida, se incurre en el error de confundir el interés con la afectación, ya que recuérdese que, si bien todos los actos ilegales generan una vulneración a la esfera del gobernado que los reciente, no todos los actos de afectación son ilegales, tan es así que la propia constitución federal prevé los requisitos para que un acto de molestia o de privación respeten las garantías de los gobernados, lo que significa que esos actos de afectación pueden encontrarse legitimados. Por tanto, no puede exigirse que el recurrente tenga interés y recienta una afectación con motivo del acto recurrido, pues, si esto fuera, de inicio se aceptaría la ilegalidad del acto controvertido y ningún sentido tendría estudiar los agravios esgrimidos, sino que lo indicado sería revocar directamente la resolución recurrida.

---

<sup>153</sup> *Idem.*

Por otro lado, respecto del mismo requisito de procedencia, o sea, el carácter del recurrente, tal vez el legislador no quiso hacer alusión jurídica alguna cuando previó la figura de "interesado afectado", sino sólo darle la connotación gramatical que se desprende de esas palabras y, entonces, establecer que pueden interponer el recurso de revisión aquellas personas que, considerándose lesionadas por un acto definitivo de autoridad administrativa, quieran combatirlo.

Respecto de la naturaleza de la resolución recurrida, el mismo artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que debe ser de autoridad administrativa y, además, definitiva, es decir, que finiquite un procedimiento, una instancia o un expediente.

Al respecto, cabe comentar, por una parte, que las autoridades administrativas son, en todo caso, aquellos funcionarios de la facción ejecutiva del poder del Estado que pertenecen a su administración central y paraestatal, que emiten actos fundados en las leyes a las que supletoriamente puede aplicarse la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo tanto, no cualquier acto de autoridad administrativa es susceptible de impugnación mediante el recurso en análisis.

Por otro lado, cuando la ley en comento alude a una resolución que ponga fin a un procedimiento, una instancia o un expediente, queda claro que el otro elemento de la naturaleza de los actos contra los que puede interponerse el recurso de revisión es la definitividad, entendida ésta en los mismos términos que se emplearon al referirse al recurso de inconformidad de la Ley General de Salud,<sup>154</sup> esto es, que finalice un tema principal y no una cuestión incidental, consiguientemente, debe tratarse de una resolución que decida el fondo del procedimiento, de la instancia o del expediente, ya sea negando o ya sea concediendo la pretensión del administrado. Sin embargo, es menester precisar que esta regla no es

---

<sup>154</sup> *Supra*; p. 135.

tajante, pues, de acuerdo con el artículo 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurrente podrá impugnar los actos de trámite al momento de recurrir la resolución final, lo que, si bien no significa que los actos intermedios puedan combatirse aisladamente, demuestra que el recurrente no queda indefenso respecto de las irregularidades que a lo largo del procedimiento se hayan cometido y contra las que en su momento se haya opuesto, más no fueron subsanadas en la resolución definitiva.

Respecto de la precisión que se hace en la ley en el sentido de que la resolución recurrida finalice un procedimiento, una instancia o un expediente, me parece excesivo este listado, pues a final de cuentas tanto los procedimientos como las instancias conforman expedientes, amén de que toda instancia conlleva un procedimiento para resolverla. En consecuencia, qué más podría finiquitarse mediante una resolución que no fuera un procedimiento, cuyas actuaciones se constatan en un expediente.

En el caso del requisito de temporalidad para la procedencia del recurso de revisión en estudio, el ordinal 85 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que ese medio de impugnación debe presentarse dentro de los quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación del acto combatido. Entonces, queda la disyuntiva sobre cómo deben computarse esos quince días y a partir de cuándo.

Para contestar las interrogantes anteriores debe acudirse a lo previsto en los artículos 28 y 38 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los que en suma se dispone, respectivamente, que los plazos señalados en días deben entenderse en días hábiles y que las notificaciones surten sus efectos el día en que se realizan, o sea que, para efectos de plazos, el día hábil siguiente al de la notificación ya se cuenta como el primero del lapso que se compute.

Así las cosas, el recurso de revisión se interpondrá de manera oportuna cuando se presente ante la autoridad que emitió el acto impugnado dentro de los quince días hábiles siguientes al día en que se realizó su notificación, y a este respecto debe aclararse que eso resulta una regla de estricta aplicación, según lo dispuesto en la última parte del primer párrafo del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que a pesar de presentarse por medio de otra autoridad o a través de correo, la autoridad emisora del acto recurrido reciba ese medio de impugnación dentro de los quince días hábiles siguientes al de la notificación de ese acto combatido, lo que se antoja difícil. Esto quiere decir que, si bien aquel ordinal dispone que las promociones de los administrados pueden presentarse en cualquiera de las oficinas de la administración pública, por correo, mediante servicios de mensajería e, incluso, por telefax, estas opciones no operarán cuando se trate del escrito inicial de impugnación, lo que significa que esta promoción necesariamente debe exhibirse a la autoridad que emitió la resolución controvertida, aunque las posteriores promociones relativas a ese recurso, si las hubiere, puedan presentarse mediante cualquiera de las opciones citadas.

Esa disposición, aparentemente rigorista y absurda, creo que tiene su razón en el hecho de que es fundamental que la autoridad emisora de la resolución recurrida se entere de la interposición del recurso de revisión dentro de los quince días hábiles que establece la ley para su interposición y, de resultar procedente, tome las providencias necesarias para suspender los efectos del acto combatido, toda vez que, si por ejemplo el recurrente de una resolución administrativa en la que se le impuso una pena pecuniaria interpusiera la revisión depositando su recuso el último día del plazo en la oficina de correos de su localidad para hacerlo llegar a la autoridad emisora, y la norma tomara en cuenta como fecha de presentación la del depósito, podría correrse el riesgo de que, en tanto el medio

de impugnación le es entregado a la autoridad, ésta, al no saber de su interposición, lleve a cabo acciones para hacer efectiva la pena pecuniaria, creyendo que no existe impugnación en su contra, cuando tal vez incluso se solicite y sea procedente suspender esa determinación. Por tanto, ese rigorismo garantiza la seguridad del actuar de la autoridad, así como la efectividad del derecho de defensa de los administrados.

El cuarto y último aspecto identificado para la procedencia del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el relativo a la forma que debe revestir ese medio de impugnación al interponerse. En este caso, del artículo 86 de ese cuerpo normativo se desprende que debe hacerse valer ante la autoridad que emitió el acto controvertido y por escrito, en el cual tendrán que precisarse los datos listados en líneas precedentes, o sea, el órgano administrativo al que se dirige, el nombre y el domicilio del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, el acto recurrido, la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del mismo y los conceptos de agravio correspondientes, asimismo, deberá acompañarse de copia del acto combatido y de su notificación o del documento sobre el que no hubiere recaído resolución alguna cuando se combate su negativa ficta y las pruebas que se ofrezcan.

Por último, conviene tener en cuenta que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 88 y 89, respectivamente señala causas de tener por no interpuesto un recurso y causas de improcedencia del mismo. En el caso de las primeras, se dispone la extemporaneidad en la presentación del recurso, la no acreditación de la personalidad del recurrente y la falta de firma del mismo. Respecto de las causas de improcedencia, el artículo 89 establece la litispendencia, la falta de interés jurídico, la consumación y el consentimiento expreso del acto recurrido.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel; Ob. Cit.; p. 208.

De esto último se puede deducir que el legislador consideró tan importantes algunos de los requisitos antes vistos que, de no satisfacerse, se origina la ficción de tener por no interpuesto el recurso de revisión, pues evidentemente no puede hablarse de una no interposición material, tan es así que para decidir tener por no interpuesto un recurso primero debe exhibirse éste ante la autoridad competente, luego, si bien se interpone, los defectos que en él se presentan son de tal magnitud que, según la ley, debe declararse no interpuesto, o sea, como si la autoridad nunca hubiera tenido conocimiento del mismo.

Los requisitos cuyo incumplimiento conllevan esa *no interposición* son la oportunidad, la personalidad y la firma, en consecuencia, resulta accesible comprender por qué debe tenerse por no interpuesto el recurso, ya que si éste se presenta fuera del plazo legal para ello es indudable que sería tanto como si no se hubiere presentado; si se promueve por persona carente de las facultades para hacerlo en nombre de otro (que es a lo que realmente se refiere la fracción II del artículo 88 en comentario) igualmente implicaría que el recurrente nunca hubiere interpuesto el recurso, pues su representante no tenía las cualidades para hacerlo en su nombre, y si el escrito del recurso no se encuentra rubricado por quien debe hacerlo ese medio de impugnación carecerá de un elemento esencial que es el rasgo distintivo de la voluntad del recurrente, por lo que es de presumirse que éste realmente no quiso interponerlo.

Respecto de las causas de improcedencia del recurso de revisión en estudio previstas en el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que como ya se dijo son la litispendencia, la falta de interés jurídico, la consumación y el consentimiento del acto combatido, al poderse detectar o suceder antes o durante la sustanciación del recurso no originan que éste se tenga por no interpuesto, sino su desechamiento o sobreseimiento, respectivamente.

En efecto, la litispendencia, ya sea que la confiese el recurrente o no, debe comprobarse por parte de la autoridad, a menos que se invoque con motivo de un hecho notorio, como sería el que, ante la misma autoridad, ya se haya interpuesto otro medio de impugnación por la misma persona respecto del mismo acto que se encuentre pendiente de resolución; la falta de interés jurídico en todo caso le corresponde deducirla a la autoridad al valorar si el acto recurrido vulnera una prerrogativa del recurrente protegida por la norma jurídica; la consumación del acto también debe comprobarse y es susceptible de acaecer una vez iniciada la sustanciación del recurso, si es que no se suspendió el acto impugnado, y el consentimiento expreso, amén de que también debe acreditarse, puede manifestarlo el recurrente hasta antes de que se resuelva su recurso de revisión.

Finalmente, respecto de esto último cabe destacar que el articulado que rige el recurso de revisión cuya procedencia se comenta no instituye la elaboración de un auto de admisión por parte de la autoridad resolvente, sino que sólo se dispone, en el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que aquel funcionario puede desechar por improcedente o sobreseer el recurso, no haciendo ni siquiera mención de la figura de tenerlo por no interpuesto. Por lo tanto, habría que preguntarse si ello no genera cierta inseguridad para el recurrente y si la autoridad encargada realmente se encuentra legalmente posibilitada para tener por no interpuesto un recurso, pues, si bien se detallan las causas que originan esta figura, no se dispone que la autoridad pueda resolver en tal sentido.

### **2.2.3. Sustanciación**

En el apartado 1.2.3 de la unidad anterior<sup>156</sup> se conceptuó la sustanciación, diciendo que es el procedimiento que la norma del caso dispone para integrar el medio de impugnación en estudio de tal manera que la au-

---

<sup>156</sup> *Supra*; p. 139 y siguientes.

toridad facultada esté en posibilidad de resolverlo. En el caso del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta es muy deficiente en cuanto a ello, pues prácticamente omite establecer norma alguna que regule la sustanciación de ese medio de impugnación.

Al respecto, es suficiente una simple lectura al capítulo único del título sexto de ese cuerpo normativo para constatar que es inexistente algún artículo que concretamente se refiera a la etapa que va entre la admisión del recurso y su resolución, pues, lo que es más, ni siquiera dispone la admisión del mismo. En consecuencia, pareciera que, una vez presentada la revisión en estudio, la autoridad resolvente debe dictar una sola resolución en la que deduzca la admisión del recurso, lo relativo a las pruebas que se hubieren ofrecido por el recurrente y, en su caso, la decisión sobre el fondo de la controversia o el sobreseimiento, o el desechamiento, según proceda.

Sin embargo, con independencia de lo cuestionable que pudiera ser, de una interpretación sistemática entre los artículos 86 primer párrafo y fracción VI, 90 y 96 con los demás ordinales que conforman la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es posible arribar a la conclusión de que la sustanciación en análisis se compone de dos etapas, una eventual y la otra segura; la primera se desprende de la relación entre los ordinales 53, 54, 55 y 56 con el 86 primer párrafo y 96, todos del ordenamiento adjetivo federal administrativo en comento, y correspondería a una *recaudación de información*, si fuere necesaria, para resolver el recurso; la segunda corresponde a la fase probatoria, la cual se desprende de la interpretación sistemática de los artículos 50, 51, 52 y 86 fracción VI de la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Respecto de la etapa denominada *de recaudación de información*, los mencionados artículos 53, 54, 55 y 56 en suma disponen que, cuando así se requiera, la autoridad encargada de resolver el trámite de que se trate

podrá solicitar los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, respecto de los cuales el gobernado podrá alegar; por su parte, los ordinales 86 primer párrafo y 96, que concretamente se encuentran dentro de las disposiciones generales del recurso de revisión, establecen, respectivamente, que la autoridad competente para resolver el medio de impugnación en comento es el superior jerárquico de la que emitió el acto recurrido, salvo que se trate del titular de una dependencia, en cuyo caso será él mismo el que resuelva, y que, cuando deban considerarse elementos que no obren en el expediente de origen, deberá avisarse de ello a las partes para que, dentro de un lapso no menor de cinco ni mayor de diez días, formulen sus alegatos y presenten los documentos que al caso crean convenientes, esto con la consigna de que no se tomarán en cuenta elementos que, pudiendo haber sido aportados al procedimiento original, no hayan sido exhibidos.

Así, primeramente puede deducirse que la autoridad encargada de la sustanciación es la misma a la que compete la resolución del recurso y que, contingentemente, una fase de esa sustanciación será la recolección de información necesaria para decidir el asunto y los alegatos que al respecto viertan las partes, sea el recurrente o el tercero perjudicado, si lo hubiere. Etapa ésta para la cual deben respetarse dos plazos: 1) Quince días hábiles para la recolección de información y 2) entre cinco y diez días hábiles, según lo determine la autoridad encargada de la sustanciación, para que las partes aleguen sobre la información que se hubiere recabado.

En cuanto a la fase probatoria, los artículos que interpretativamente la sostienen disponen:

Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autorida-

des administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

Artículo 51.- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Artículo 52.- El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

[...]

Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

[...]

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado

debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

En consecuencia, se tiene que: El momento oportuno para que las partes ofrezcan pruebas será en sus escritos iniciales, ya del recurso en caso del recurrente, ya del de apersonamiento en caso del tercero perjudicado, si lo hubiere; podrá ofrecerse cualquier medio de convicción, excepto la confesional de las autoridades y las que fueren contrarias a la moral y al derecho, y siempre que se relacionen directamente con el asunto, aclarando que no se considera prueba confesional el informe de las autoridades administrativas respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos; la autoridad competente para resolver el recurso, o sea, el superior jerárquico de la que emitió la resolución recurrida o el titular de la dependencia, cuando se recurran actos de él mismo, deberá dictar auto de admisión de los medios de convicción procedentes, el cual deberá notificar a las partes por lo menos tres días antes de que inicie el periodo para su desahogo, si este fuere necesario; para ésta última fase se contará con un periodo no menor de tres ni mayor de quince días hábiles y, en caso necesario, con un lapso extraordinario de entre ocho y quince días hábiles más; podrán ofrecerse medios de convicción supervenientes en tanto no se resuelva el recurso y la autoridad sustanciadora, que también es la resolvente, podrá allegarse de las pruebas que considere necesarias, sin más limitación que las establecidas en la ley.

Así las cosas, aunque derivadas de una interpretación, es factible afirmar que las etapas de la sustanciación del recurso de revisión en estudio son las detalladas, es decir, la recopilación de información cuando así se requiera y la fase probatoria. Respecto de la primera, me parece adecuada cuando la tecnicidad del asunto escapa a la pericia de quien deba resolver el recurso, y al caso resultan pertinentes los comentarios que realicé al analizar la sustan-

ciación del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, particularmente lo relativo a la *opinión técnica*, por lo que me remito a ellos.<sup>157</sup> En relación con el periodo probatorio, sostengo mi postura en el sentido de que, en el caso de un recurso administrativo, resulta cuestionable la existencia de esa fase,<sup>158</sup> y al respecto téngase en cuenta que los artículos que mayormente regulan esa etapa encuéntrase dentro del capítulo noveno del título tercero, que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo y no así directamente en los lineamientos del recurso de revisión.

Por otro lado, el artículo 90 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé como causas de sobreseimiento el que durante dicha sustanciación el recurrente se desista expresamente del recurso; que el mismo impugnante fallezca y el acto combatido sólo le afecte a él; se presente alguna de las casusas de improcedencia previstas en el artículo 89, a saber, la litispendencia, la falta de interés jurídico, la consumación del acto recurrido o el consentimiento expreso del mismo; cesen los efectos del acto controvertido; el acto recurrido carezca de objeto o materia o no se probare su existencia.

Respecto de ese artículo 89 es pertinente mencionar que adolece de una deficiente redacción, pues la conjunción que une su penúltima fracción con la última es la copulativa "y", por lo que en estricto sentido se entendería que deben actualizarse los seis supuestos que prevé para que procediera el sobreseimiento del recurso, lo que evidentemente es absurdo, amén de prácticamente imposible. En consecuencia, la actualización de una sola de esas hipótesis provocará la cancelación del trámite del recurso y, por tanto, que no se resuelva, sino que se declare su sobreseimiento.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, el recurso administrativo de que trato verá agotada su etapa de sustanciación y, por

---

<sup>157</sup> *Supra*; pp. 141 y 142.

<sup>158</sup> *Supra*; p. 143.

consiguiente, podrá ser resuelto, una vez que la autoridad competente para resolverlo recabe la información que, en su caso, le hiciera falta para deducir el asunto, se agote la fase probatoria según lo antes detallado y no se actualice alguno de los motivos de sobreseimiento apuntados.

Por último, es pertinente decir dos cosas: 1) Para la tramitación de que se ha hablado en este apartado, el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles y 2) si bien se ha visto que la autoridad competente para sustanciar el recurso de revisión es la misma que posee facultades para resolverlo, existen acuerdos dictados por los titulares de las dependencias de la administración pública en los que se delegan facultades, por lo que no siempre la autoridad sustanciadora es la misma que la resolvente.<sup>159</sup>

#### **2.2.4. Resolución**

Si se recuerda lo expuesto al principio del apartado 1.2.4 de la unidad precedente,<sup>160</sup> queda claro que ahora se tratará el tema relativo al acto mediante el cual se decide el cuestionamiento de legalidad planteado por el recurrente a través del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En este caso, los artículos 91; 92, primero, segundo y tercer párrafos; 93 y 96, segundo párrafo, de aquel ordenamiento adjetivo federal administrativo se refieren concretamente a la resolución del recurso en análisis. El artículo 91 prevé los sentidos que la autoridad encargada de solucionar el recurso le podrá dar a su resolución; el 92, en sus tres primeros párrafos, dispone la manera en como deberá abordarse el estudio del recurso para resolverlo. El ordinal 93 establece el principio de impugnación cerrada y las

---

<sup>159</sup> *Infra*; p. 259 y siguientes.

<sup>160</sup> *Supra*; pp. 144 y 145.

características de una resolución modificadora del acto recurrido. En el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se acotan las facultades de la autoridad resolvente a fin de evitar que el recurrente mejore su instancia original.

La autoridad competente, según el artículo 91 mencionado, podrá resolver en el sentido de desechar o sobreseer el recurso; confirmar el acto recurrido; declarar inexistente, nulo o anulable el acto combatido o revocarlo total o parcialmente, y modificar u ordenar se modifique el acto recurrido, o dictar u ordenar se dicte uno nuevo que lo sustituya, siempre que el recurso sea resuelto a favor del recurrente, ya sea parcial o totalmente.

En este sentido, puede apreciarse que al igual que en el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud<sup>161</sup> prevalece la libertad de jurisdicción de la autoridad resolvente y se tiende a evitar el reenvío, aunque queda al arbitrio de quien resuelva decidir si devuelve los autos del expediente cuya resolución se controvierte a fin de que la autoridad emisora o quien debió ser la emisora modifique o dicte un nuevo acto. Asimismo, respecto de esto último queda de manifiesto que el legislador tuvo la meta de impedir que, con la resolución del recurso en estudio, se mejoraran los actos de la administración pública, toda vez que claramente insertó en la fracción IV del artículo 91 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la condicionante de que la decisión de modificar el acto recurrido o de declararlo nulo para el efecto de dictar uno nuevo sólo será procedente "cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."

Respecto de ese artículo 91 sólo llama la atención que no prevea la figura cuyos supuestos enlista el ordinal 88 del mismo cuerpo normativo para tener por no presentado y desechar el recurso, por lo que surge la incógnita sobre si la autoridad resolvente tiene o no la facultad de resolver en este último sentido o si lo dispuesto en el citado artículo 88 es sólo *le-*

---

<sup>161</sup> *Supra*; pp.145 y 146.

*tra muerta*. En mi opinión, el funcionario resolvente sí cuenta con la aptitud legal de resolver en el sentido cuyas hipótesis de actualización marca el mencionado artículo 88, aun cuando el diverso 91 no lo disponga, pues pensar lo contrario sería llegar al absurdo de ignorar causas notorias de improcedencia del recurso, amén de que se caería en un rigorismo injustificado al pretender que de manera puntual la ley ordene a una autoridad el acto que debe dictar en determinado supuesto, siendo que ya dispone la consecuencia de que éste se actualice.

Por lo que hace a los tres primeros párrafos del artículo 92 del ordenamiento adjetivo federal administrativo en cita, como ya se dijo, disponen la forma en que debe abordarse el estudio del recurso para solucionarlo.

El primero de esos párrafos establece dos reglas, una ordinaria y la otra excepcional. La regla ordinaria consiste en que la resolución de mérito debe apegarse al principio de legalidad y ocuparse de todos y cada uno de los conceptos de agravio esgrimidos por el recurrente, pudiéndose invocar hechos notorios, o sea, la autoridad facultada para deducir la cuestión planteada en el recurso deberá fundar su actuar en el derecho, atender cada uno de los argumentos de impugnación desarrollados por el recurrente y, al hacerlo, se encuentra jurídicamente autorizada para apoyarse en acontecimientos evidentes para ella, como pudieran ser otras resoluciones que esa u otras autoridades hayan dictado y a las cuales tenga acceso, otros procedimientos relacionados con el resuelto mediante la decisión recurrida, sucesos públicos y conocidos por la mayoría, etcétera. Entonces, es evidente que existe cierta liberalidad para abordar la controversia planteada por el impugnante, siempre que no se dejen de estudiar todos sus planteamientos. La regla extraordinaria o excepcional es que todo lo antes dicho podrá obviarse si, y sólo si, de un examen general al recurso se desprenda que uno de sus planteamientos es suficiente para desvirtuar el acto controvertido, en cuyo caso la autoridad revisora está autorizada para

abocarse únicamente a ese punto. Esto tiene su lógica en el hecho de que, si uno de los conceptos de agravio del recurrente es suficiente para concluir la ilegalidad de la resolución recurrida, resultaría innecesario, amén de ocioso, ocuparse de los demás agravios.

En el segundo párrafo del comentado artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establece una especie de facultad discrecional para suplir la deficiencia de los conceptos de agravio planteados por el recurrente, pues en dicha parte se dispone que el servidor público encargado de resolver el recurso podrá, en beneficio del impugnante, enmendar los errores que perciba en la cita de los dispositivos jurídicos que aquél considere violados y apreciar integralmente todo el escrito de impugnación con el objeto de resolver lo realmente planteado, todo ello con la única condición de no modificar los hechos expuestos en el recurso.

Algunos comentarios sobre esa facultad discrecional son, por una parte, que la operatividad de la suplencia de la deficiencia en la cita de los preceptos de derecho que el recurrente considere vulnerados depende, precisamente, de que exista una mención equivocada de dichos dispositivos, por lo que no podrá enmendarse esa deficiencia si el recurrente no alegó violación alguna a un determinado precepto de derecho, pues de lo contrario ya no sería una corrección de una cita errónea, sino una suplencia más amplia que caería en completar los conceptos de agravio del recurrente y no sólo en corregirlos. Respecto de la valoración conjunta de todo el escrito de impugnación, me parece adecuada esa disposición, pues así se impide desatender la verdadera causa de pedir del recurrente, evitando que la impericia en su redacción sea un obstáculo para acceder a un fallo justo. En el caso de la condición que se establece de no modificar los hechos expuestos en el recurso para que lo anterior pueda ser realizado por la autoridad revisora, desde mi parecer es intrascendente, pues el im-

pugnante no está obligado a narrar los hechos que llevaron a la emisión del acto combatido.<sup>162</sup>

El tercer párrafo del artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ordena que, también en beneficio del recurrente, deberán dejarse sin efectos los actos administrativos en los que la autoridad que decida el recurso advierta una ilegalidad manifiesta, aun cuando los agravios esgrimidos sean insuficientes al respecto, sin embargo —dice ese dispositivo—, la autoridad tendrá que fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de esa resolución.

Sobre este particular, se evidencia aún más la suplencia de la queja deficiente que, en general, predomina al resolver el recurso, según se ha visto hasta ahora. En este caso deben cumplirse dos requisitos para que la autoridad competente para deducir el medio de impugnación en análisis esté autorizada para dejar sin efectos el acto administrativo de marras, éstos son: 1) Que el acto en cuestión adolezca de una ilegalidad manifiesta, es decir, que contravenga la norma jurídica de manera notable, por lo que de inicio ni siquiera debe ser necesario realizar un estudio para concluir esa ilegalidad, y 2) que existan agravios expuestos contra dicho acto, no importando si son insuficientes, luego, si a pesar de existir una ilegalidad manifiesta, el acto que la contiene no es controvertido de alguna manera, la autoridad no deberá dejarlo sin efectos. De reunirse los dos requisitos anteriores, la autoridad que resuelva el recurso deberá proceder cumpliendo también dos requisitos: Fundar meticulosamente las razones por las que consideró ilegal el acto y detallar las consecuencias que deberán acontecer al dejarse sin efectos el mismo. El primero de estos dos últimos requisitos me parece contradictorio, ya que si la ilegalidad es manifiesta no veo el porqué debe la autoridad fundar cuidadosamente los

---

<sup>162</sup> *Supra*, pp. 163 y 164.

motivos por los que consideró ilegal el acto, para mí resultaría suficiente conceptuar en la resolución la notable ilegalidad detectada.

Por lo que hace al artículo 93 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como ya se adelantó en un inicio, establece el principio de impugnación cerrada y las características de una resolución modificadora del acto recurrido.

Efectivamente, el mencionado ordinal se compone de dos párrafos, en el primero se dispone que "No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente" y en el segundo que "La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta."

El segundo de esos párrafos es explícito por sí mismo, respecto del primero es posible concluir que, después de una interpretación sistemática con los artículos antes comentados, el límite para que opere la suplencia de la deficiencia de la impugnación se encuentra en que, de manera real, exista dicha queja, esto significa que la autoridad competente para resolver el recurso tendrá que ceñirse a lo que el recurrente haya expuesto en su escrito de impugnación, deduciéndolo únicamente con lo que del mismo se aprecie. Para mayor claridad téngase en cuenta un ejemplo: Supóngase que determinada autoridad de la Administración Pública Federal resolvió un expediente administrativo concluyendo diversas irregularidad cometidas por un determinado gobernado y, en consecuencia, le impone una multa; contra esta determinación el gobernado interpone el recurso de revisión, mas en su escrito únicamente se dirige a combatir la cuantificación de la multa, siendo omiso en exponer algo para controvertir los supuestos cuya actualización concluyó la autoridad para imponerla; luego, según lo que hasta aquí se ha expuesto, podría llegarse al extremo de que, aun detectando la autoridad revisora una ilegalidad manifiesta en la parte de la resolución combatida en que se determinó la actualización de las irregularidades impu-

tadas al gobernado, no deberá dejar sin efectos dicha resolución, toda vez que el impugnante no controvertió esa parte, sino que sólo deberá ocuparse del tema que efectivamente se desprende de la impugnación y que en este caso es la cuantificación de la multa decretada.

En consecuencia, la *ayuda* que la autoridad puede brindar al administrado al resolver un recurso de revisión depende de lo que el segundo exponga en su escrito de impugnación y nada más, lo que considero acertado, toda vez que suponer alcances más amplios a la suplencia de la deficiencia de la impugnación sería tanto como aceptar un deber de revocar oficiosamente los actos administrativos considerados ilegales, contrariando el principio de suposición de certeza y legalidad de que gozan los mismos.

El último dispositivo a comentar en este apartado es el contenido en el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el cual considero se acotan las facultades de la autoridad revisora a fin de evitar que el recurrente mejore su instancia original.

Lo anterior es así, pues el citado ordinal, en la parte mencionada, establece que “No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.”

Así las cosas, es claro que, si bien no se prohíbe que el recurrente narre hechos, aporte documentos o formule alegatos relativos a cuestiones intraprocedimentales que antes estuvo en posibilidad de hacer valer, sí se instituye un deber para la autoridad resolvente de no tomarlos en cuenta. Entonces, es indudable que el funcionario que decida el recurso debe estar atento al contenido integro del escrito de impugnación, ya sea de acuerdo con la suplencia de su deficiencia en los términos detallados en líneas precedentes, como para evitar que el recurrente mejore su instancia original, haciendo valer hechos, documentos o alegatos que en su momento omitió.

### 2.3. Otros aspectos

Una vez realizado el análisis contenido en la subunidad anterior, resta referirse a cuatro figuras más que se encuentran reguladas en el título sexto, correspondiente al recurso de revisión, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esas figuras son: 1) La suspensión de la ejecución del acto recurrido, 2) el cumplimiento de la resolución dictada al recurso, 3) la confirmación ficta del acto impugnado y 4) la declaración de carencia de efectos que la autoridad puede hacer respecto de un requerimiento o de una sanción.

La suspensión de la ejecución del acto controvertido se halla normada por el artículo 87 del citado ordenamiento adjetivo federal administrativo, el que en resumen dispone que dicha medida cautelar procede si la solicita expresamente el recurrente; es procedente el recurso; con la paralización de los efectos del acto no se perjudica el interés social ni se contradicen disposiciones de orden público; de concederse la suspensión no se generan daños o perjuicios a terceros, a menos que el recurrente los garantice en caso de que su recurso sea resuelto desfavorablemente, y tratándose de una multa, el mismo impugnante garantice el "crédito" (*sic*) fiscal de acuerdo con lo que al respecto prevé el Código Fiscal de la Federación.<sup>163</sup> Asimismo, ese artículo 87 ordena que la suspensión sobre la medida cautelar en comento sea acordada dentro de los cinco días siguientes a su solicitud, pues en caso de no hacerse así se entenderá concedida.

Al respecto, entonces, puede comentarse que la suspensión de la ejecución del acto cuestionado mediante el recurso de revisión que se trata es una figura jurídica accesoria, pues sólo podrá promoverse cuando se interponga ese medio de impugnación y mientras el mismo no sea resuelto,

---

<sup>163</sup> Artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

amén de que sigue su suerte, pues siendo improcedente el recurso también lo será la suspensión; sigue las disposiciones comunes a ese tipo de medidas cautelares, en el sentido de que su concesión depende de la menor vulneración que se cause a la mayoría, pues de lo contrario no debe otorgarse, a pesar de que se afecte al recurrente, además de que el impugnante debe responder por los daños y perjuicios a terceros y por el interés fiscal en caso de no obtener un fallo favorable a su recurso,<sup>164</sup> y finalmente trátase de una medida cautelar que, por su vinculación con la consumación del acto recurrido y la afectación al patrimonio del recurrente, debe resolverse en forma sumaria, so pena de concederse virtualmente.

Respecto de esto último cabe cuestionar si el plazo de cinco días que prevé el último párrafo del artículo 87 en estudio para "acordar" la suspensión incluye el dictado de la resolución correspondiente y su debida notificación o si al caso es aplicable el lapso de notificación previsto en el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuya hipótesis se tendrían cinco días para emitir aquella resolución y diez más para notificarla al recurrente, sin que por esto se actualice la concesión ficta de dicha medida cautelar.

En mi opinión, la suspensión de la ejecución del acto recurrido debe resolverse y notificarse debidamente al recurrente dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, so pena de que se entienda concedida y, por lo tanto, no debe aplicarse el plazo de diez días para las notificaciones que establece el artículo 32 de la ley en cita, pues, por una parte, este último ordinal no se encuentra dentro del título relativo al recurso de revisión y, por otro lado, la propia naturaleza de la medida cautelar en comento exige que el recurrente la conozca en el menor lapso posible, por lo que aceptar la aplicación del citado artículo 32 implicaría un perjuicio al recurrente.

---

<sup>164</sup> *Supra*; p. 150.

La segunda figura a tratar en esta subunidad es la relativa al cumplimiento de la resolución dictada al recurso. En este caso, el cuarto párrafo del artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que "Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses."

Ahora, si bien se encuentra definido un lapso de cuatro meses para que la autoridad competente acate la resolución dictada a un recurso de revisión, en caso de que ésta disponga una obligación de hacer, también es verdad que dicha norma no concreta cómo debe computarse ese plazo ni a partir de cuándo comienza a transcurrir.

Para resolver esto último debe acudirse a lo establecido en los artículos 9 y 29 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en consecuencia, concluir que el lapso de cuatro meses en comento iniciará desde la emisión de la resolución al recurso, por lo que deberá atenderse el día de su fecha, y se computará por periodos, por lo que su término será el mismo número de día de su emisión, pero del cuarto mes siguiente, salvo que sea inhábil, en cuyo caso se recorrerá al siguiente día laborable.

Un tercer aspecto a tratar es el que se desprende de lo dispuesto en el artículo 94 del ordenamiento que se viene citando, en el que se establecen dos opciones para el recurrente: Esperar la resolución expresa de su medio de impugnación o combatir en cualquier tiempo la confirmación ficta del acto recurrido. Esto quiere decir que el recurrente se encuentra protegido contra la inseguridad en que puede verse en caso de que la autoridad revisora retarde la solución a su medio de impugnación. En este caso se deduce que, si el recurso de revisión no se soluciona dentro de un determinado plazo, el impugnante puede entender que se confirmó el acto combatido y, por lo tanto, proceder a interponer los medios de defensa a su alcance contra esa confirmación.

El problema en este supuesto es saber qué lapso debe esperar el recurrente para entender que se confirmó el acto controvertido en su recurso o, desde otra perspectiva, qué plazo tiene la autoridad encargada de resolver ese medio de impugnación antes de que se actualice la confirmación ficticia en comento.

Al respecto, debe acudirse a la letra de la primera parte del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la que se dispone que "Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda." Entonces, puede afirmarse que el funcionario competente para decidir el recurso de revisión cuenta con tres meses para hacerlo, so pena de que, una vez transcurrido ese periodo, el recurrente pueda entender que se confirmó el acto recurrido o continuar esperando la resolución expresa de su recurso.

Para precisar el apuntado plazo de tres meses, debe tenerse en cuenta que éste iniciara a transcurrir desde el día en que la autoridad emisora del acto impugnado recibió el recurso y se computará por periodos, de acuerdo con las reglas del artículo 29 antes comentado, por lo que concluirá el mismo número de día de la presentación, pero del tercer mes siguiente, a menos que sea día inhábil.

Finalmente, en esta subunidad es de comentarse la disposición contenida en el artículo 95 del ordenamiento adjetivo federal administrativo que se viene citando y en la cual se establece una facultad discrecional de la autoridad administrativa de declarar sin efectos un requerimiento o una sanción cuando se trate de un error notorio o el gobernado de mérito demuestre ya haberla cumplido.

Se dice que la mencionada disposición constituye una facultad discrecional porque el artículo que la contiene emplea la palabra "podrá" para establecerla. Por otro lado, considero que en estricto sentido no se trata de

una disposición relacionada con el recurso de revisión, pues a pesar de que se encuentra prevista en el título de la ley relativo a ese medio de impugnación, lo cierto es que en el propio numeral 95, párrafo segundo, se dice que la mencionada declaración de dejar sin efectos un requerimiento o una sanción no constituye recurso ni suspende el plazo para la interposición de éste, ni paraliza la ejecución del acto. Por tanto, me parece que tiene una desvinculación total del citado recurso de revisión, amén de que puede hacerse oficiosamente o con motivo de una petición de la parte interesada.

Los supuestos para que esa declaración pueda darse es que se dirija a dejar sin efectos un requerimiento o una sanción por estar viciados de un error evidente o porque el administrado relacionado con ellos ya los hubiere cumplido, por tanto, trátase de una corrección y no de una invalidación, en consecuencia, no se vulnera el principio de suposición de certeza y legalidad de los actos de autoridad. Al efecto, téngase como ejemplo el que a un administrado "X" se le imponga una sanción, sin embargo, de la propia resolución se desprende que esa persona no es la que se sujetó al procedimiento que culminó con dicha sanción, entonces, es evidente que esa resolución se encuentra mal dirigida o, en un segundo ejemplo, piénsese que, por error, un mismo requerimiento es emitido dos veces y al administrado al que se dirigió se le notifica por segunda vez cuando con anterioridad ya lo había cumplido.

En este sentido, la mencionada declaración constituye más una manera práctica de evitar que un acto indudablemente incorrecto surta efectos, lo que, en consecuencia, no prejuzga su validez.

### **3. Cuadro comparativo**

Después de haber expuesto los antecedentes y las características de los medios de impugnación de que trata este segundo capítulo, y una vez

que se han analizado sus particularidades procedimentales, a fin de evidenciar más fácilmente sus similitudes y sus diferencias, resulta conveniente esquematizar de manera conjunta los aspectos torales que de cada uno se detectaron.

Así, en esta tercera unidad se llevará a cabo esa esquematización. Con este fin, para una mayor concreción, se incurrirá en las abreviaturas siguientes: RILGS, que significa Recurso de Inconformidad de la Ley General de Salud, y RRLFPA, que significa Recurso de Revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

	<b>RILGS</b>	<b>RRLFPA</b>
<b>Antecedentes</b>	Tres recursos administrativos previstos en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973	No tiene alguno específico
<b>Tipo de ordenamiento que lo prevé</b>	Ley general especializada	Ley federal no especializada
<b>Vigencia</b>	Derogado tácitamente	Vigente con carácter derogatorio
<b>Objeto</b>	Actos de autoridad sanitaria que, en aplicación de la Ley General de Salud, finalicen una instancia o un procedimiento	Actos definitivos de la Administración Pública Federal Centralizada, salvo en las materias que se indican en la ley, y excepcionalmente contra actos de la Administración Pública Federal Paraestatal (es optativa su interposición en ambos casos)
<b>Carácter del promovente</b>	Interesado en el acto recurrido	Interesado y afectado por el acto recurrido

<b>Plazo para interposición</b>	Quince días hábiles contados desde la notificación del acto recurrido	Quince días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación del acto recurrido
<b>Forma de interponerse</b>	Por escrito	Por escrito
<b>Sustanciación</b>	Dos etapas expresas: Formulación de opinión técnica y fase probatoria	Regulada deficientemente. Dos etapas derivadas de una interpretación sistemática: Recopilación de información sobre el asunto, si se considera necesario, y fase probatoria
<b>Resolución</b>	Con libertad de jurisdicción por el Secretario de Salud o, en su caso, por los titulares de los servicios sanitarios locales, pudiéndose delegar esa facultad, salvo que se trate de actos del Secretario de Salud	Con libertad de jurisdicción por el superior jerárquico de la autoridad emisora de la resolución recurrida, salvo que sea el titular de una dependencia, en cuyo caso lo resolverá él mismo  Tendencia a suplir la deficiencia de los conceptos de agravio
<b>Otros aspectos</b>	Suspensión de la ejecución del acto recurrido  Orientación a los gobernados respecto del recurso	Suspensión de la ejecución del acto recurrido  Cumplimiento de la resolución dictada al recurso  Confirmación ficta del acto recurrido  Declaración de carencia de efectos de un requerimiento o de una sanción

Por lo anteriormente expuesto, puede llegarse a la conclusión de que ambos recursos administrativos son sustancialmente diferentes.

Mientras que el recurso de inconformidad tiene como antecedentes los tres medios de impugnación previstos en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973, el recurso de revisión es producto más bien de una evolución en la materia adjetivo-administrativa, pues no posee antecedente específico alguno, sino que vino a constituir una especie de unificación de los diversos recursos administrativos.

El recurso de inconformidad se encuentra previsto en una ley general y el recurso de revisión en una ley federal, por lo que el primero posee un ámbito espacial de validez más amplio que el segundo, ya que el recurso de revisión sólo es procedente contra actos de la administración pública federal, mientras que la inconformidad abarca los tres niveles de gobierno, o sea, el federal, el local y el municipal.<sup>165</sup> Asimismo, el recurso de inconformidad se encuentra regulado en una ley especial respecto de la materia de control sanitario, mientras que el recurso de revisión está normado por un ordenamiento adjetivo común para diversas leyes administrativas, por tanto, no puede hablarse de una especialización en cuanto la materia respecto de la cual versee la impugnación.

Respecto de la vigencia de cada uno de los recursos en comento, si bien es materia de controversia en esta investigación, por el momento puede decirse que el recurso de inconformidad considérase tácitamente derogado por el recurso de revisión, por lo que este último se caracteriza por una vigencia derogatoria.

En cuanto al objeto de cada uno de esos medios de impugnación, el previsto en la Ley General de Salud tiene uno más especial materialmente hablando que el previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrati-

---

<sup>165</sup> *Infra*; pp. 209 y siguientes, y 227 y siguientes.

vo, ya que la inconformidad se dirige a controvertir actos de autoridades sanitarias en los que se haya invocado aquel ordenamiento general sanitario y la revisión, además de ser un medio de defensa optativo, puede enderezarse para combatir actos de la administración pública; la coincidencia en este aspecto es que ambos recursos sólo son procedentes contra actos definitivos.

Respecto del carácter del promovente, considero que es diferente entre ambos medios de impugnación; para el caso del recurso de inconformidad se prevé que el recurrente tenga interés en el acto combatido, mientras que para el recurso de revisión ya se dispone como presupuesto de procedencia que el promovente sea también afectado por el acto en controversia, lo cual ya fue cuestionado en líneas precedentes.<sup>166</sup>

El plazo y la forma de interposición de ambos recursos es coincidente, ya que los dos deben oponerse dentro de los quince días siguientes a la legal notificación del acto recurrido y también en los dos casos debe hacerse por escrito.

La sustanciación de los medios de impugnación en estudio es medularmente discrepante, toda vez que en el caso del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud existe una regulación específica al respecto, en la que se prevé la elaboración de una opinión técnica sobre el asunto debatido y una fase probatoria, mientras que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es inexistente una ordenación específica sobre el trámite que debe seguirse antes de resolver el recurso de revisión, en todo caso, es posible realizar una interpretación sistemática de diversos artículos para poder concluir que antes de deducir la revisión puede recopilarse la información necesaria sobre el asunto y desarrollar una etapa probatoria, pero, se insiste, esto se concluye de una interpretación.

---

<sup>166</sup> *Supra*; pp. 164 y 165.

Por lo que hace a la resolución de la inconformidad y de la revisión puede, hasta cierto punto, decirse que no difieren, pues en ambos casos existe la tendencia a que sean resueltos por el superior jerárquico, excepto cuando se recurran actos del Secretario de Salud, en cuyo caso él mismo debe resolver los recursos. Una diferencia es que en la Ley General de Salud se dispone que la facultad de resolver los recursos es delegable, excepto en el caso en que deba resolver el titular de la Secretaría de Salud; otra diferencia es que para la resolución del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se prevé un sistema de suplencia de la deficiencia de los agravios, mientras que para el recurso de inconformidad no.

De manera final, se detectó que con ambos recursos es posible que los recurrentes paralicen la ejecución del acto combatido. Sin embargo, entre otros aspectos, en el caso de los dispositivos que rigen el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud se encontró una figura que versa sobre la orientación que la autoridad debe brindar al gobernado respecto de ese medio de impugnación, mientras que en la Ley Feral de Procedimiento Administrativo nada se menciona al respecto, empero, dentro del título relativo a su recuso de revisión se prevé lo concerniente al cumplimiento de la resolución que se dicte al mismo, la confirmación ficta del acto recurrido y la declaración de carencia de efectos de un requerimiento o de una sanción, figuras éstas que no se disponen en aquella ley general.



## **Capítulo tercero**

### **Normativa**

Lógicamente, desarrollados los aspectos teóricos necesarios para el desenvolvimiento de esta investigación y las características de los medios de impugnación sobre los que se realizará la comparación que permita esclarecer la eficacia de uno de ellos en relación con el otro, lo conveniente ahora es delimitar la materia de esta tesis a través del régimen jurídico que le corresponde.

No es obstáculo a lo anterior que en el capítulo precedente ya se haya aludido a diversos conjuntos normativos, pues ello sólo se hizo respecto de la regulación directa de los recursos administrativos base de la comparación fundamental de este trabajo.

En efecto, toda vez que para completar ese estudio comparativo es indispensable situar el origen de la problemática que con él pretende resolverse, resulta indispensable acercarse a la regulación de la actividad en la que prácticamente se detectó dicha cuestión.

Así, considerando que la realidad a partir de la cual surgió la necesidad de comparar el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud con el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y dilucidar la eficacia de aquél es el desenvolvimiento de las facultades de sustanciación y resolución de los recursos administrativos interpuestos contra actos de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, lo correspondiente es que se haga alguna referencia a los

principales ordenamientos de derecho que circundan el ejercicio de esas aptitudes jurídicas. En consecuencia, en este tercer capítulo se desarrolla la normativa que rige el problema materia de resolución en esta tesis.

Se analizan diversos conjuntos normativos con base en un orden lógico-jurídico que va desde el dispositivo más general hasta el dispositivo más particular en relación con la actividad de sustanciar y resolver los recursos administrativos interpuestos ante el órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud en comento.

Entonces, se inicia con el estudio de la parte relativa al derecho de protección de la salud consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se finaliza con el análisis del Acuerdo delegatorio de facultades al interior de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, pasando por las diversas normas que justifican el desenvolvimiento de esa misma Comisión, como son la Ley General de Salud, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, etcétera.

Respecto de cada uno de los conjuntos normativos que se analizan, en principio se detalla su naturaleza jurídica, a fin de encontrar un soporte teórico que posibilite la comprensión del ordenamiento de mérito como un todo, para después comentar las partes que del mismo resultan de mayor interés para esta investigación. Asimismo, cuando con motivo de mi propia exposición surja algún comentario, éste se realiza tratando de ser en todo momento lo más objetivo posible.

## **1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para comprender el tipo de ordenamiento al que ahora me refiero, conviene previamente dilucidar qué se entiende por *constitución*. Un primer acercamiento al tema se desprende de la definición que al respecto

ofrece el diccionario. En este caso, el Diccionario de la Lengua Española,<sup>167</sup> amén de la acepción gramatical, mediante la cual puede llegarse a la idea de que *constitución* significa la acción y efecto de formar, componer, ser, establecer, erigir o fundar, arroja otros dos sentidos, uno que considero político, mediante el cual delimita la voz en comento como la "Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado", y uno jurídico, a través del que conceptúa dicha palabra como la "Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política." Luego, una primera idea al respecto me hace afirmar que la palabra *constitución* no goza de una limitación exacta.

Ahora, si se recurre a un diccionario especializado las cosas no cambian mucho. En el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres<sup>168</sup> también predominan los conceptos político y jurídico del término que se trata cuando, por una parte, se dice que "Esta voz [la de constitución] pertenece de modo especial al Derecho Político, donde significa la forma o sistema de gobierno que tiene adoptado cada Estado" y, por otra parte, se afirma que es el "Acto o decreto fundamental en que están determinados los derechos de una nación, la forma de su gobierno y la organización de los poderes públicos de que éste se compone."

Si se acude a obras enciclopédicas también especializadas en la materia jurídica, la ambigüedad no queda superada, es más, por ejemplo, Miguel Carbonell<sup>169</sup> llega al extremo de afirmar que la voz *constitución* es una de las más arduas de conceptuar dentro de la ciencia jurídica, pues ha tenido y tiene un infinito número de formulaciones, y a pesar de que dicho tratadista elabora un extenso ensayo al respecto, citando múltiples auto-

---

<sup>167</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 632.

<sup>168</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Ob. Cit.; p. 86.

<sup>169</sup> CARBONELL, Miguel; "Constitución"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo II; pp. 497 a 506.

res, al final, tal vez haciendo honor a su primera idea, concluye sin concretar su propia noción sobre el vocablo de *marras*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba<sup>170</sup> ofrece un concepto que podría calificarse de simple, al establecer que *constitución* es el conjunto de normas jurídicas o extrajurídicas, impuestas o acatadas voluntariamente que rigen la vida del Estado, organizando sus poderes, delimitando sus funciones e instaurando las prerrogativas de sus habitantes.

Finalmente, conviene tener presentes las ideas de autores de obra especializada en la materia jurídico-constitucional: Enrique Sánchez Bringas,<sup>171</sup> en una noción que abarca tanto lo real como lo jurídico —según sus propias palabras— dice que *constitución* “es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.” Ignacio Burgoa Orihuela<sup>172</sup> señala que el concepto *constitución* ha sido materia de una prolífica evolución, la cual, precisamente, impide realizar una idea unitaria y unívoca al respecto, no obstante, si se considera como base de referencia la ley vigente de un país, es factible construir una noción “jurídico-positiva de índole político-social” y, así, decir que *constitución* “es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.”

Con todas esas ideas, me parece que la voz en comento tiene una estrecha relación con la ficción jurídica llamada *Estado*, misma que en mi

---

<sup>170</sup> PONCE, Francisco Humberto; “Constitución”; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo III; pp. 1024 a 1035.

<sup>171</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique; Ob. Cit.; pp. 131 y 132.

<sup>172</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho constitucional mexicano*; 18ª edición; Editorial Porrúa; México; 2006; pp. 326 a 328.

opinión viene a ser la formalización que el derecho le da a la sociedad localizada y gobernada a fin de normarla. Entonces, creo que hablar de una *constitución* es referirse a la base de esa ficción de derecho, por lo que viene a ser la norma fundamental que crea al Estado, delimitando su territorio, organizando su poder y reconociendo las prerrogativas mínimas que su población tendrá frente a éste. Todos los demás calificativos o características que los autores citados le dan, y que generan polémica respecto de si es una noción política o jurídica, si es una norma jurídica o metajurídica, si es impuesta o acatada voluntariamente, me parece que sólo son nociones que obedecen a la perspectiva desde la que se vea la *constitución*, pues lo cierto es que su materia refiérese a una ficción de derecho —el Estado—, a la cual fundamenta, por lo que resulta innegable su naturaleza jurídica y primaria, todo lo demás puede afirmarse que ya le es accesorio.

Así las cosas, una parte de la *constitución* —de la cual me ocuparé por resultar de interés para esta investigación— está dirigida al reconocimiento de las prerrogativas mínimas que los individuos conformantes de una sociedad deben tener frente al poder del Estado en su calidad de gobernados, lo que significa referirse a las “garantías del gobernado”,<sup>173</sup> privilegios que, como se ha dicho, no son resultado de una labor legislativa propiamente dicha, sino que se incorporan a esa norma fundamental como resultado del reconocimiento y aseguramiento de las libertades esenciales de la naturaleza humana.<sup>174</sup>

En este sentido, si bien “la doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto ‘garantía’ en el derecho público y, específicamente, en el derecho constitucional”,<sup>175</sup> es factible afirmar que se trata de las expresiones básicas de los principios

---

<sup>173</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Las garantías individuales*; 39ª edición; Editorial Porrúa; México; 2007; p. 161.

<sup>174</sup> CASTRO, Juventino V.; *Garantías y amparo*; 11ª edición; Editorial Porrúa; México; 2000; p. 27.

<sup>175</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Las garantías individuales*; Ob. Cit.; p. 162.

de autolimitación del poder del Estado y de juridicidad, en cuya ausencia se daría lugar al abuso o imposición extraordinaria del poder estatal.<sup>176</sup>

Sobre esta base, hablar de las *garantías del gobernado* es referirse a las protecciones de las personas integrantes de una sociedad formalmente organizada, que fundamentalmente reflejan un sometimiento de la actividad gubernamental a la norma básica o constitución, es decir, a un estado de derecho.

En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hoy vigente, suele decirse que con su promulgación en 1917 nacieron las *garantías sociales*, novedad jurídica, pues se les atribuyó una naturaleza distinta de lo que hasta entonces sólo se conocía como *garantías individuales*, a las que me he referido como *garantías del gobernado*.<sup>177</sup>

Las mencionadas garantías sociales, en contraposición a las individuales, se dirigen a tutelar una protección jurídica para los grupos mayoritarios de la sociedad, bajo la consideración de que en ella —en la sociedad— existen conjuntos de individuos menos favorecidos o en una situación disminuida frente a otros individuos y que resulta de interés para la misma sociedad que su mayoría encuéntrese jurídicamente protegida.

Luego, las garantías sociales tienen una estrecha relación con el interés social, pues aquéllas son la forma jurídica de preservar éste. Y dicho interés social, en palabras de Ignacio Burgoa Orihuela,<sup>178</sup> opera “cuando a través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad”, “cuando se trate de solucionar o evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos” o “en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos”. Por lo tanto,

---

<sup>176</sup> *Ídem*; p. 161.

<sup>177</sup> CASTRO, Juventino V.; Ob. Cit.; p. 34.

<sup>178</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Las garantías individuales*; Ob. Cit.; p. 722.

los titulares de las garantías sociales son los grupos humanos más vulnerables de una sociedad.

Por lo antes expuesto, cabe la duda de si realmente esas prerrogativas son *garantías* en el sentido jurídico-constitucional de la palabra, habida cuenta que se constituyen más como prerrogativas de ciertos individuos, conformantes de grupos desvalidos, frente a otros individuos de la misma sociedad, que se ubican en una situación más ventajosa, y no como salvaguardas frente al poder del Estado.

Sobre esta última cuestión, resulta esclarecedor el pensamiento de Juventino V. Castro, quien dice:<sup>179</sup>

...si bien es verdad que tanto en nuestra Constitución como en el Derecho en general, han nacido disposiciones que protegen a la persona no en su carácter individual sino como miembro de un grupo de intereses comunes... creándose así los *derechos sociales*, esto no significa que dentro del proceso de amparo hayan nacido las *garantías sociales*, porque evidentemente el medio para reclamar la violación de las garantías individuales es una acción procesal, que en nuestro juicio de amparo sigue siendo estrictamente individualista...

Consecuentemente, me parece que las denominadas *garantías sociales* no son tales, sino que realmente obedecen a derechos creados por el legislador con fundamento en una justicia conmutativa, a fin de equilibrar, en la mayor medida posible, las relaciones entre todos los integrantes de la sociedad.

Sentado lo anterior, ahora trataré el tema central que respecto de esta unidad atañe a esta investigación, que es la base constitucional de la protección de la salud, por lo que me remito al contenido del actual párrafo tercero del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es:

---

<sup>179</sup> CASTRO, Juventino V.; Ob. Cit.; pp. 36 y 37.

Artículo 4°.- [...]

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

A manera de antecedente, téngase en cuenta que dicho párrafo fue agregado a ese máximo ordenamiento según reforma de 3 de febrero de 1983, en consecuencia, trátase de una disposición relativamente nueva.<sup>180</sup> Sin embargo, dice Valentín H. Yáñez Campero<sup>181</sup> que, si bien al promulgarse la actual constitución federal no se previó la protección de la salud en los términos hoy conocidos, no menos cierto es que otros artículos de esa ley fundamental, como el 123, ya establecían derechos con la idea de “garantizar” la seguridad social y alcanzar un mejor nivel de vida para las mayorías, como en este caso la clase trabajadora, surgiendo así diversas instituciones con el fin de brindar servicios de salud a la población.

En este orden de ideas, el mismo Yáñez Campero<sup>182</sup> continúa diciendo que desde la promulgación de nuestra ley fundamental actual se reorganizó la estructura y funcionamiento del sector salud hasta llegar a la reforma que adicionó el párrafo tercero del artículo 4° constitucional que hoy se conoce, lo que, por consiguiente, implicó que la protección de la salud dejara de ser parte de los servicios asistenciales y de las prestaciones otorgadas por instituciones de seguridad social, para convertirse en una “garantía individual” con autonomía y rango propio.

---

<sup>180</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*; Ob. Cit.; p. 230.

<sup>181</sup> YÁÑEZ CAMPERO, Valentín H.; *La administración pública y el derecho a la protección de la salud en México*; Instituto Nacional de Administración Pública; México; 2000; pp. 56 y 57.

<sup>182</sup> *Idem*.

Lo anterior, según ese autor,<sup>183</sup> se debió principalmente a la universalización del derecho a la protección de la salud, pues, si se observa el primer enunciado del comentado párrafo tercero del artículo 4º de nuestra constitución, que dice “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, es factible arribar a la conclusión de que se incluye a cualquier individuo dentro del territorio nacional y por la expresión genérica de “protección de la salud” se alude tanto a “servicios personales”, como son la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación, como a “servicios no personales”, o sea, el mejoramiento del ambiente, la ecología, etcétera.

Ahora bien, según lo expuesto en líneas precedentes respecto de que es poco prudente hablar de *garantías sociales*, como la que en este caso vendría a ser la protección de la salud, conviene desde ahora decir que lo previsto en el tercer párrafo del multirreferido artículo 4º constitucional corresponde a un derecho social, y al efecto me apoyo en lo que textualmente expresa Juventino V. Castro:<sup>184</sup>

Al artículo 4º constitucional se le ha venido utilizando por las últimas administraciones públicas para agrupar dentro de él, algunas condiciones y seguridades que el ser humano en libertad requiere como extensiones de su libertad física para desarrollarse conforme a su naturaleza dentro de una dignidad y un bienestar que finalmente le permitirá evolucionar y desempeñarse vivencialmente en forma óptima... la protección a la salud...

Dudamos mucho que todos los rubros anteriores [los contenidos en el artículo 4º constitucional, entre ellos la protección a la salud en comento] pudieran constituir verdaderas garantías constitucionales exigibles al Estado mediante el ejercicio de la acción de amparo.

Por tanto, el tema de que trato es un derecho social y no una garantía del gobernado.

---

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> CASTRO, Juventino V.; Ob. Cit.; p. 72.

Dilucidado esto último, es necesario acotar que ese derecho social se refiere a la protección de la salud y no a la salud en sí misma, como a veces llega a aludirse a él incluso por juristas muy reconocidos.<sup>185</sup> Esta precisión, lejos de ser irrelevante, resulta trascendente, ya que, amén de que el propio texto del párrafo tercero del artículo 4º constitucional en su primera parte claramente expresa que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, es impensable que el legislador hubiere querido establecer un derecho a la salud, en razón de que “El derecho sólo es idóneo para normar la conducta humana; por ende los hechos de la naturaleza entre los cuales se encuentra la enfermedad no son susceptibles de regulación. En estos términos el derecho a la protección de la salud entraña el conjunto de obligaciones a cargo del Estado y los particulares para favorecer la salud individual y colectiva. Hablar de un *derecho a la salud* desde el plano lógico resultaría una reducción al absurdo; en efecto, ni el Estado ni los particulares pueden garantizar a nadie su salud, empero sí pueden ser obligados a la no afectación de la misma.”<sup>186</sup>

En otras palabras, el derecho social de que trato refiérese al favorecimiento o apoyo, por parte del Estado y de los gobernados, de la salud de la población en general, mas no a la salud, unitariamente vista, de la sociedad en su conjunto, es decir, trata de una acción y no de un estado físico, pues, como se ha citado, sólo aquella —la acción, entendida como la conducta que exteriormente manifiesta un ser humano— es susceptible de normarse, mientras que éste —el estado físico— es resultado de aconteci-

---

<sup>185</sup> ÁLVAREZ AMÉZQUITA, José, Miguel E. Bustamante, Antonio López Picazos y Francisco Fernández del Castillo; *Historia de la salubridad y de la asistencia en México*; tomo II; Secretaría de Salubridad y Asistencia; México; 1960; pp. 129 a 134: Se cita un discurso del licenciado Alberto Trueba Urbina relacionado con la “Teoría del Derecho a la Salud”, en el que se incluyen constantes referencias a esa expresión de “derecho a la salud”.

<sup>186</sup> CASA MADRID MATA, Octavio R.; *La atención médica y el derecho sanitario*; Ciencia y Cultura Latinoamericana, JGH Editores; México; 1999; p. 3.

mientos primordialmente fuera del alcance, incluso, de la propia voluntad humana.

Un último comentario sobre el derecho social de protección a la salud puede ser el que se refiere a su ineficacia inicial, toda vez que, por la forma en como se encuentra redactado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “pertenece al tipo de las disposiciones directivas y programáticas”,<sup>187</sup> lo que significa que por sí solo no influye un cambio en la realidad, sino que es necesario que el Estado indique las reglas para hacerlo efectivo.

Esto corrobora que la protección de la salud dispuesta en nuestra constitución federal no es una garantía de los gobernados, dado que, salvo que el Estado provea lo necesario para su realización, constituye un propósito y una planeación que, por sí mismos, no pueden exigirse a la autoridad.<sup>188</sup> Así lo confirma Ignacio Burgoa Orihuela<sup>189</sup> cuando dice que “Estas disposiciones [refiriéndose a las contenidas en los artículos 4 y 21, párrafos cuarto y quinto, constitucionales] por sí mismas son ineficaces, pues se requiere a la expedición de su ley reglamentaria para que los órganos legislativos, administrativos y judiciales del Estado estén en condiciones de hacerlas cumplir... Sin dicha ley reglamentaria... sólo significan buenos propósitos y nobles intenciones.”

Precisado todo lo anterior, por último cabe aclarar que ciertamente el derecho social de protección a la salud es una disposición que, como se expuso antes, tuvo formalmente su origen a través de una reforma a nuestra constitución federal que podría calificarse de relativamente reciente, pues sucedió en 1983. No obstante, materialmente esa disposición es resultado de toda una evolución en nuestro sistema jurídico de lo que puede denominarse *salubridad general*.

---

<sup>187</sup> YÁÑEZ CAMPERO, Valentín H.; Ob. Cit.; p. 59.

<sup>188</sup> CASTRO, Juventino V.; Ob. Cit.; pp. 75 y 76.

<sup>189</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Las garantías individuales*; Ob. Cit.; p. 722.

Brevemente, téngase en cuenta que en 1824 el Estado se encargó de vigilar las enfermedades transmisibles;<sup>190</sup> en 1857 se dice que “el Estado asume la titularidad de la salud y la asistencia”<sup>191</sup> y en 1917, por una parte, da inicio la historia de la medicina preventiva como disciplina técnico-administrativa tendiente a proteger la salud de todos los habitantes de la República y, por otra parte, con la promulgación de nuestra ley fundamental actual, que recogió y enriqueció las garantías del gobernado previstas en la Constitución de 1857, nace el concepto de *salubridad*, cuyo objeto es cuidar la salud del país a través de un esfuerzo conjunto entre autoridades y gobernados.<sup>192</sup>

Así, la pretensión fundamental desde entonces es prevenir la enfermedad, elevando los niveles de salud de la población a partir de generalizar parámetros mínimos de bienestar mediante un mayor cuidado de las clases menos favorecidas o imponiendo a quien se encuentre en una situación de mayor poder frente a las mayorías a contribuir al mejoramiento de éstas, como en el caso de lo dispuesto en el artículo 123 constitucional respecto de que los patronos deben contribuir para el sostenimiento de los planes de seguridad social a favor de los trabajadores.

Ahora, lo importante es reflexionar sobre la justificación de esas medidas normativas para favorecer la salubridad general, y en este caso es factible llegar a la conclusión de que el ser humano tiene derecho a la protección de su salud por el sólo hecho de pertenecer a una sociedad, pues ello mismo redundaría en el bienestar de la propia sociedad, por tanto, es un tema de recíproca estabilidad. Téngase en cuenta, por ejemplo, que sólo los individuos sanos pueden desarrollarse de manera idónea en el aspecto laboral y que su trabajo es base para una favorable evolución de la eco-

---

<sup>190</sup> YÁÑEZ CAMPERO, Valentín H.; Ob. Cit.; pp. 56 y 57.

<sup>191</sup> *Idem*.

<sup>192</sup> ÁLVAREZ AMÉZQUITA, José, Miguel E. Bustamante, Antonio López Picazos y Francisco Fernández del Castillo; Ob. Cit.; tomo II; pp. 72, 132 y 133.

nomía de la sociedad a la que pertenezcan, y por otro lado que para que los individuos desarrollen un trabajo de manera óptima es menester que la sociedad goce de estabilidad. Luego, la salubridad general constituye una necesidad de benéfica reciprocidad entre la sociedad y sus integrantes.<sup>193</sup>

En este orden de ideas resulta ya comprensible el porqué la salubridad general sea materia de regulación por parte del Congreso de la Unión y, por lo tanto, se ubique como una de sus facultades prevista en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Efectivamente, si bien de una primera lectura la fracción XVI del artículo 73 de nuestra ley fundamental causa cierta extrañeza, pues junto con otras materias, como la nacionalidad, la ciudadanía, las condiciones jurídicas de los extranjeros, la emigración e inmigración, aparece la salubridad general, lo que a primera vista pareciera que no tiene relación, según lo antes dicho se encuentran estrechamente vinculadas, ya que nacionales o extranjeros, ciudadanos o no, si son parte de la población en México influyen en la salubridad general de éste, así como la salubridad general de la población en México influye en su bienestar individual.<sup>194</sup> En consecuencia, "Habría sido absurdo... que la legislación sobre [esas materias]... incumbiese a las entidades federativas ante la posibilidad de que cada una de éstas las normara diversa y hasta contradictoriamente con mengua de su necesaria unidad legislativa."<sup>195</sup>

Por último, resta hacer una referencia a la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, según lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 4º constitucional, y para esto lo primero que debe entenderse es que las facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano implican que los municipios, las entidades

---

<sup>193</sup> *Idem*; tomo IV; pp. 243 y 244.

<sup>194</sup> *Idem*; tomo II; pp. 65 y 66.

<sup>195</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho constitucional mexicano*; Ob. Cit.; p. 652.

federativas, incluyendo el Distrito Federal, y la Federación se encuentren jurídicamente posibilitados para actuar respecto de una misma materia, según las formas y límites que al respecto establezca el Congreso de la Unión mediante una ley general.

Sobre el particular es ilustrativa la tesis de jurisprudencia 142/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1042 del tomo XV del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2002, que a la letra dice:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Por tanto, la *salubridad general de la República* a que se refiere el tercer párrafo del artículo 4º, en relación con la fracción XVI del 73, consti-

tucional es una materia nacional, es decir, es un tema en el que se ven involucrados los tres niveles de gobierno de manera conjunta. Esto significa que los municipios, las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, y la Federación deberán actuar conforme con lo que establezca el Congreso de la Unión en la ley general respectiva a fin de favorecer la salubridad de todos en todo el territorio del país.

Esto, de acuerdo con Ignacio Burgoa Orihuela,<sup>196</sup> no es obstáculo para que, con base en el artículo 124 constitucional, las entidades federativas conserven sus facultades para proveer lo necesario a fin de atender la salubridad de su localidad, claro, con la condición de no invadir la esfera federal.

## **2. Ley General de Salud y la Secretaría de Salud**

En la unidad precedente se aclaró que, si bien es cierto que el derecho social de protección a la salud es una disposición que formalmente tuvo su origen mediante reforma constitucional de 3 de febrero de 1983, materialmente esa prerrogativa es resultado de la evolución del concepto *salubridad general* dentro del sistema jurídico mexicano y que la pretensión básica encerrada en esta noción es prevenir la enfermedad, elevando los niveles de salud de la población a través de generalizar parámetros mínimos de bienestar mediante un mayor cuidado de los grupos sociales menos favorecidos o mediante la imposición a los individuos más favorecidos frente a esos grupos de contribuir al mejoramiento de los mismos.

En este caso cabe ocuparse con más precisión del aludido concepto *salubridad general*, en razón de que es el génesis del cuerpo normativo que se aborda en esta unidad.

---

<sup>196</sup> *Ídem*.

Efectivamente, en el desarrollo anterior nada se dijo respecto del contenido específico de la idea en comento —salubridad general—, puesto que ese contenido no es precisado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta norma fundamental no define dicho concepto.

Lo anterior es así, ya que la facultad concedida al Congreso de la Unión es una facultad general para emitir leyes que regulen de manera genérica la salubridad, sin referirse a casos específicos. Esto se concluye por la interpretación literal de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, toda vez que al referirse a “general” alude a “toda” la salubridad del país. Además, la Constitución no da contenido al concepto *salubridad general*, pues dicho ordenamiento se limita a puntualizar la competencia del Congreso de la Unión para emitir leyes en esa materia. Lo cierto es que compete a la ley secundaria o a los tribunales dar contenido a dicha expresión. El término *salubridad general* debe entenderse a la luz de lo que establece la ley secundaria, o sea, de acuerdo con lo que señala la Ley General de Salud, ya que ésta es la que le da sustancia.<sup>197</sup>

Así las cosas, de inicio puede afirmarse que la Ley General de Salud reviste una importancia superlativa, dado que es el elemento que objetiva la idea de *salubridad general*, cuya evolución en nuestro sistema jurídico culminó con el derecho social de protección a la salud consagrado en el párrafo tercero del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En referencia específica a la mencionada Ley General de Salud, primeramente, téngase en cuenta que se trata de un conjunto normativo cuyo decreto legislativo es de 26 de diciembre de 1983, su promulgación se dio el 30 siguiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7

---

<sup>197</sup> Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; *ejecutoria*; amparo en revisión R.A.- 66/2006; Ciudad de México, Distrito Federal; 28 de mayo de 2007; pp. 22-30.

de febrero de 1984 y entró en vigor a partir del 1º de julio de este último año, y que, de acuerdo con Valentín H. Yáñez Campero,<sup>198</sup> sus características principales son que con ella se dio efectividad al derecho de protección de la salud previsto en el artículo 4º constitucional y se le dio un rango mayor a la descentralización administrativa en materia de salubridad general, pues la misma habrá de darse ya por mandato legal y no sólo por la conveniencia de transferencia de recursos y de responsabilidades mediante acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Ahora, para tener una idea más clara del tipo de ordenamiento jurídico al que se hace referencia, es de verse que, si se descompone su nombre, resultan tres voces: Ley, general y salud.

El vocablo *ley* gramaticalmente significa, entre otras cosas, "Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados."<sup>199</sup> Por su parte, doctrinalmente<sup>200</sup> se considera que la palabra en comento deriva de la voz latina *lex*, misma que a su vez proviene del vocablo *legere*, que se refiere al precepto o regla *que se lee* y, en este sentido, se dice que, para los romanos, representaba el *ius scriptum* o derecho escrito, en antagonismo al derecho consuetudinario, y se la define en dos sentidos, uno amplio, "para designar a toda norma jurídica instituida en determinado tiempo y lugar", y uno estricto, "para denominar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestad legislativa." En este último sentido, se afirma que la función legislativa se concreta y exterioriza a través de la ley, la cual tiene por consecuencia principal una situación jurídica general, garante contra la arbitrariedad de los gobernantes.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> YÁÑEZ CAMPERO, Valentín H.; Ob. Cit.; pp. 123 y 125.

<sup>199</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 1371.

<sup>200</sup> SMITH, Juan Carlos; "Ley"; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo XVIII; pp. 315-320.

<sup>201</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; pp. 41 y 42.

Por lo que hace a la palabra *general*, el Diccionario de la Lengua Española<sup>202</sup> le da, entre otras, la acepción de "Común a todos los individuos que constituyen un todo, o a muchos objetos, aunque sean de naturaleza diferente." Sin embargo, en materia jurídica, de acuerdo con lo que se expone enseguida, el calificativo de *general* que se le puede dar a una ley no es precisamente para referir que tiene la característica apuntada en la definición anterior, pues la generalidad es una característica que por su sola naturaleza le corresponde a toda ley, sino que, cuando particularmente se habla de una *ley general*, se alude a una característica de sus ámbitos material y espacial de validez.

El tercer vocablo que se obtiene de descomponer el nombre de la ley de que trata esta unidad es *salud*, mismo que el diccionario<sup>203</sup> define, entre otras, como el "Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones."

Sobre esta base, una primera noción de la Ley General de Salud es que se trata de una norma jurídica vigente, cuyo ámbito material refiérese a la salvaguarda de las mejores condiciones para que la población en los Estados Unidos Mexicanos goce o, por lo menos, se acerque a un estado en el que orgánicamente ejerza normalmente todas sus funciones.

Respecto del adjetivo calificativo *general* que se le atribuye al ordenamiento de derecho en comento, como ya se adelantó en líneas precedentes, alude a los ámbitos material y espacial de validez de esa norma jurídica, así como a la competencia de las autoridades para aplicarla y hacerla cumplir.

Al respecto, en la unidad anterior<sup>204</sup> se dijo que, en materia de salubridad general, la Constitución prevé una actuación concurrente de la federación y las entidades federativas, por lo que ese tema involucra a los

---

<sup>202</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 1129.

<sup>203</sup> *Ídem*; tomo II; p. 2017.

<sup>204</sup> *Supra*; p. 207 y siguientes.

tres niveles de gobierno, es decir, federal, local y municipal. Asimismo, se dijo que el instrumento jurídico para coordinar las acciones que en esa materia deben llevar a cabo las autoridades de esos tres niveles es una ley general expedida por el Congreso de la Unión. Luego, es menester abundar sobre esos dos temas: 1) Facultades concurrentes y 2) ley general, y al respecto, por considerar que contiene una explicación sumamente clara, me remito a la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2001, para resolver la controversia constitucional 29/2000, que en la parte que interesa dice:

CONSIDERANDO:

[...]

SEXTO...

...la inserción de la distribución de la función social educativa [que es otra materia concurrente como la protección de la salud] a cargo del Congreso de la Unión, mediante las leyes que expida... se originó de la necesidad de coordinar la acción educativa [bien puede entenderse también de protección de la salud] de los Municipios, Gobiernos Locales y Federación, para lograr la unificación nacional; que, sin eliminar las facultades legislativas y obligaciones de los Gobiernos de los Estados en materia educativa, estableció un medio adecuado para el ejercicio de esas funciones y el cumplimiento de tales deberes, confiriendo al Congreso de la Unión la facultad de distribuir la función educativa entre esas entidades a través de las leyes necesarias, proponiendo así un sistema de legislación coordinada...

...de lo anterior se tiene que se está en presencia de las llamadas facultades "concurrentes", que en el orden jurídico mexicano surgieron en mil novecientos veintiocho, estableciéndose en la Constitución General de la República, tratándose de las materias educativa... y de salubridad (artículo 4º, párrafo tercero)...

En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Cons-

titución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución... estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.

Esto es,... las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación... [misma que] se regula en una ley general o ley marco.

...en México se han denominado leyes-generales o leyes-marco a aquéllas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

...el objeto de una ley-general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como... con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como... en el caso de los asentamientos humanos.

[...]

...aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

...por lo que las normas que expidan los Estados, o bien, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal... deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la Unión, por virtud de que el Constituyente estableció que la distribución de la función social educativa [en este caso entiéndase también de protección de la salud] entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, correspondería al citado Congreso, a través de la expedición de las leyes necesarias.

[...]

...se infiere que ese ordenamiento jurídico [una ley general] es el que contiene los lineamientos de distribución al que deben sujetarse la Federación, las entidades federativas y los Municipios... y, por tanto, las normas que éstos expidan para regular dicha función dentro del ámbito territorial que les corresponda, deben ceñirse a dicha ley general.

En este orden de ideas, queda esclarecido que una ley general es un ordenamiento jurídico tendiente a regular un sistema nacional de servicios o de planeación, distribuyendo y coordinando las competencias de las autoridades federales, locales y municipales en tratándose de una materia que la propia Constitución Federal considera de la incumbencia de esos tres órdenes, lo que, sin embargo, no implica que cada uno de ellos pierda su potestad de expedir normas en la misma materia, sino que deben arreglarse a lo previsto en dicha ley marco a fin de regular lo que les compete dentro de su ámbito territorial.

Así las cosas, la Ley General de Salud es la norma de derecho que regula el sistema nacional de salud, distribuyendo y coordinando las competencias de las autoridades federales, locales y municipales respecto de la salubridad general de la República, sin que por ello cada uno de esos tres órdenes se vea impedido para regular lo correspondiente a la salubridad particular de su territorio, con la condición de no contrariar los dispositivos de esa ley marco.

Lo anterior se corrobora con lo previsto en la propia Ley General de Salud, pues en su artículo 4º establece que son autoridades sanitarias el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Distrito Federal; en su ordinal 13 dispone, en su apartado A, la competencia que en materia de salubridad general tiene el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salud y, en su apartado B, la competencia que en la misma materia tienen los gobiernos de las entidades federativas; en su numeral 18 se habla de las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas; en el artículo 19 se prevé que la Federación y los gobiernos de las entidades federativas aportarán los recursos necesarios para la operación de los servicios de salubridad general que se comprendan en los acuerdos de coordinación que celebren y también se dispone el establecimiento coordinado de "estructuras administrativas" que gestionarán esos recursos, mismas que se ajustarán a las bases que enumera el artículo 20; en el ordinal 21 se listan las bases de esos acuerdos de coordinación y, en suma, en los artículos 393 y 394 se establece que corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud y de las demás normas que se dicten con base en ella, que la participación de las autoridades municipales y de las comunidades indígenas se determinará en los convenios que celebren con los gobiernos locales y en los demás ordenamientos de éstos y que las demás dependencias y entidades públicas deberán contribuir a la vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias.

En resumen, el aspecto sanitario, regulado por la ley general de que trata esta unidad, puede identificarse "con el conjunto de servicios guber-

namentales organizados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, un estado o un municipio".<sup>205</sup>

Vista la naturaleza de la Ley General de Salud, ahora es pertinente describirla. Así, ese ordenamiento jurídico tiene un articulado que llega hasta el numeral 472 y se divide en diecinueve títulos, en los que, respectivamente, se norman las disposiciones generales relativas a esa ley; el sistema nacional de salud; la prestación de los servicios de salud; lo relativo a la protección social en salud; los recursos humanos para los servicios de salud; la investigación para la salud; la información para la salud; la protección de la salud; la prevención y el control de enfermedades y accidentes; la asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos; la acción extraordinaria en materia de salubridad general; los programas contra las adicciones; el control sanitario de productos y servicios; los aspectos sanitarios de la publicidad; la donación, los trasplantes y lo relativo a la pérdida de la vida; el tema de la sanidad internacional; las autorizaciones y los certificados sanitarios; la vigilancia sanitaria y las medidas de seguridad, sanciones y delitos en materia sanitaria.

Como se ve, la materia de la Ley General de Salud es muy amplia. No obstante, para efectos didácticos, puede afirmarse que tiene dos ámbitos generales de regulación: 1) La protección a la salud, en el que se abarca todo lo concerniente al conocimiento para el adecuado aprovechamiento de los servicios de salud y el desarrollo de la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud, y 2) la salubridad general, que en suma abarca la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*; Ob. Cit.; p. 235.

<sup>206</sup> Juez Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; *sentencia definitiva*; juicio de amparo número 405/2007; Ciudad de México, Distrito Federal; 29 de junio de 2007; p. 5.

Por otro lado, el artículo 1º de la propia Ley General de Salud bien puede ser un referente para describir las áreas generales de regulación de ese ordenamiento, las cuales, de conformidad con ese ordinal, son la reglamentación del derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 4º constitucional, las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Finalmente, en esta unidad se hace breve referencia a una de las que la Ley General de Salud, en su artículo 4º, designa como autoridades sanitarias: La Secretaría de Salud, pues de esta manera, además de estudiar al ente público encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Salud,<sup>207</sup> se contribuye a la puntualización del problema que se pretende resolver con este trabajo de investigación.

Respecto de esto último, por orden metódico debe primero decirse que, según la doctrina,<sup>208</sup> la Administración Pública, para su ejercicio, se estructura u organiza siguiendo tres formas: 1) centralización, 2) desconcentración y 3) descentralización; aunque, cabe aclarar, el artículo 90 constitucional sólo prevé que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, mas esto no significa que las formas anteriores carezcan de sustento, ya que la desconcentración y la descentralización se incluyen en la centralización y en lo paraestatal, respectivamente.<sup>209</sup>

Para entender mejor esas formas de organización administrativa, téngase en cuenta lo dicho por Rafael I. Martínez Morales,<sup>210</sup> en el sentido de que “los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo, están [determinados] por la liga jerárquica que con mayor o menor inten-

---

<sup>207</sup> Artículo 7 de la Ley General de Salud.

<sup>208</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; p. 165.

<sup>209</sup> *Ídem*; p. 166.

<sup>210</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*; 4ª edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios; Oxford University Press; México; 2001; p. 53.

sidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo". Así, en la centralización administrativa, que es el sistema que en este momento más interesa, los órganos de la Administración Pública Federal dependen inmediata y directamente del Presidente de la República y, de acuerdo con el mismo autor,<sup>211</sup> en el derecho mexicano esos órganos se denominan secretarías, departamentos o procuradurías.

Lo anterior se ve corroborado por lo dispuesto en el artículo 29 de la constitución federal, en donde se alude a la estrecha relación entre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

En la especie se hace referencia a una Secretaría de Estado, misma que, después de lo expuesto, puede ser definida como un órgano administrativo centralizado, competente para atender los asuntos de la administración pública que legalmente se le asignen, asuntos que ordinariamente obedecen a una materia específica.

En efecto, en este caso se habla de la Secretaría de Salud, en razón de ser el órgano administrativo centralizado al que compete atender los asuntos en materia de salud de la administración pública y que, como se dijo en líneas precedentes, es el encargado de coordinar el Sistema Nacional de Salud.

Los primeros antecedentes de esta Secretaría de Estado se remontan al año de 1917, cuando, el 14 de abril, se expidió la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios, misma en la que se dispuso la existencia de seis Secretarías de Estado y tres Departamentos Administrativos, entre estos últimos el Departamento de Salubridad Pública, encargado, además de otras cosas, de la legislación sanitaria de la República; la policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras; las medidas

---

<sup>211</sup> *Ídem*; p. 58.

contra el alcoholismo; las medidas contra enfermedades epidémicas; la vigilancia sobre venta y uso de sustancias venenosas y la inspección sobre alimentos, drogas y demás artículos puestos en circulación.<sup>212</sup>

Posteriormente, mediante decreto de 31 de diciembre de 1937 se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose la Secretaría de Asistencia Pública, misma que tuvo por misión fundamental la atención de la población tratándose de asuntos de salud.<sup>213</sup>

Así, tanto el Departamento de Salubridad Pública como la Secretaría de Asistencia Pública trabajaron paralelamente hasta el año 1943, en el que, el 15 de octubre, el Presidente de la República expidió el decreto por el que se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, órgano administrativo centralizado en el que se fusionaron los dos anteriores.<sup>214</sup>

Esta última Secretaría de Estado pasó a denominarse Secretaría de Salud a partir del 22 de enero de 1985, en que entró en vigor el decreto legislativo de modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 anterior.<sup>215</sup>

De manera específica podrían listarse un gran número de facultades que la Ley General de Salud establece a favor de la referida Secretaría de Salud, pero, por no ser precisamente ese el objetivo de esta investigación, de manera general dígase que a esa dependencia de la Administración Pública Federal "corresponde establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, coordinar los programas de servicio a la salud, crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública en el territorio nacio-

---

<sup>212</sup> ÁLVAREZ AMÉZQUITA, José, Miguel E. Bustamante, Antonio López Picazos y Francisco Fernández del Castillo; Ob. Cit.; tomo II; pp. 97 y 98.

<sup>213</sup> *Ídem*; p. 424.

<sup>214</sup> *Ídem*; p. 483.

<sup>215</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=203188&fecha=&pagina=24&seccion=0](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203188&fecha=&pagina=24&seccion=0) (3 de octubre de 2008, 20:08 horas).

nal, administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destina para estos servicios, etc. [*sic*]"<sup>216</sup>

Por lo tanto, la Secretaría de Salud es la coordinadora del sector salud y tiene por encomienda fundamental el dictado de la política general en materia de salud, a fin de cumplir el compromiso del Estado de lograr una cobertura nacional de los servicios de salud, haciendo efectivo el derecho a la protección de la salud consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>217</sup>

Para finalizar esta segunda unidad, de manera breve es de exponerse que, de acuerdo con el artículo 17 bis de la Ley General de Salud, el cual fue adicionado a este cuerpo normativo mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2003, la Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que le corresponden en las materias a que se refiere la mencionada Ley General de Salud en su artículo 3º, fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud previstos en los artículos 34 y 35 del mismo ordenamiento; XIII; XIV; XXII; XXIII; XXIV; XXV; XXVI, salvo por lo que se refiere a cadáveres, y XXVII, excepto por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denomina Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

### **3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

El ordenamiento jurídico materia de esta unidad fue creado mediante decreto legislativo de 22 de diciembre de 1976, el cual se promulgó el 24 siguiente y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de los

---

<sup>216</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; p. 189.

<sup>217</sup> YAÑEZ CAMPERO, Valentín H.; Ob. Cit.; pp. 92, 93 y 94.

mismos mes y año; entró en vigor el 1º de enero de 1977 y abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Para entender la naturaleza de la ley en estudio, al igual que en la unidad precedente, es de acudir, primeramente, a una interpretación gramatical de las voces que conforman su título, en particular por lo que hace a las palabras *ley* y *orgánica*. En el caso de la primera, por ya haber sido abordada en el desarrollo anterior,<sup>218</sup> omito su tratado. Por lo que hace al vocablo *orgánica*, el Diccionario de la Lengua Española,<sup>219</sup> entre otras acepciones, proporciona la siguiente: "Que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios."

Sobre esta primera base, de inicio puede afirmarse que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se trata de una norma jurídica que regula la constitución, funciones y ejercicio de la Administración Pública Federal.

De manera más precisa, el mismo Diccionario de la Lengua Española<sup>220</sup> dice que una ley orgánica es "La que inmediatamente se deriva de la Constitución de un Estado, y contribuye a su más perfecta ejecución y observancia." Con esta definición se deduce un sentido utilitario del ordenamiento en estudio, ya que puede decirse que se trata de una norma jurídica que coadyuva a la eficacia de una norma fundamental, sentido éste que, sin embargo, pienso que no es exclusivo de una ley orgánica, sino de cualquier tipo de ley secundaria, misma que debe tener su fundamento en una norma fundamental y, a su vez, se expide para positivar algún precepto de esa norma suprema.

Ahora, si se acude al texto de la propia ley orgánica materia de esta unidad, en su artículo 1º se lee que tiene por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, luego, queda escla-

---

<sup>218</sup> *Supra*; p. 211.

<sup>219</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo II; p. 1631.

<sup>220</sup> *Idem*; p. 1371.

recido un concepto de lo que esa norma representa, en el sentido de que se trata de un ordenamiento de derecho en el que se disponen las directrices de constitución y las facultades de la Administración Pública Federal.

La doctrina,<sup>221</sup> por su parte, corrobora la idea anterior, ya que en ella se afirma que al ser el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el receptor unipersonal de la función ejecutiva del Estado, su titular necesariamente debe ser auxiliado para el cumplimiento de las diferentes y variadas actividades administrativas, lo cual se prevé en el artículo 90 constitucional, el cual contiene una fórmula que otorga amplias facultades al órgano legislativo federal para establecer y modificar, cuando así se requiera, todo el aparato auxiliar del Presidente de la República a través de una ley ordinaria, a saber, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la jurisprudencia, si bien no se contraría la noción doctrinal, se le da un alcance mayor a lo establecido en el artículo 90 de la constitución federal, pues se le interpreta en el sentido de que no existe disposición alguna que diga que la organización de la Administración Pública Federal solamente deba establecerse en la ley orgánica en comento, sino que el legislativo de la Unión puede ejercer esa facultad de organización en cualquier ordenamiento de derecho. Así se sostiene en la tesis aislada 1ª CXVIII/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 351 del tomo XX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, diciembre de 2004, que a la letra dice:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ORGANIZARLA PUEDE EJERCERSE EN CUALQUIER ORDENAMIENTO LEGAL Y NO SÓLO EN LA LEY ORGÁNICA CORRESPONDIENTE.

---

<sup>221</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho constitucional mexicano*; Ob. Cit.; pp. 800 y 801.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sin embargo, si bien es cierto que el legislador, en cumplimiento de tal precepto, organiza y otorga algunas atribuciones a los entes públicos a fin de que cumplan con su cometido a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también lo es que no hay una norma que establezca que su competencia debe necesariamente desarrollarse en ese solo ordenamiento, pues el referido precepto debe interpretarse en el sentido de que el legislador cuenta con facultades para expedir leyes en todo lo relacionado con la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal en diversos ordenamientos legales.

Por mi parte, considero que la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte debe acotarse a la literalidad del vocablo *organizarla* que se contiene en su rubro y, de esta manera, arribar a la afirmación de que, si bien no existe impedimento jurídico alguno para que el Congreso de la Unión pueda disponer sobre la estructura, funcionamiento y facultades de los órganos de la Administración Pública Federal en ordenamientos diferentes a la ley orgánica en comento, también es cierto que esa facultad no debe extenderse al extremo de disponer sobre la existencia de tales órganos. En consecuencia, considero que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe ser el medio exclusivo para disponer sobre la existencia de los órganos componentes de esa administración pública, empero esa exclusividad se pierde en tratándose de la estructuración, funcionamiento y facultades de cada uno de los previstos en ella.

En este sentido, la ley materia de esta unidad se divide en tres títulos: El primero relativo a la Administración Pública Federal en general y los dos siguientes a las dos partes que la componen, que son la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

Respecto del título segundo, el concerniente a la Administración Pública Centralizada, y que es el que más interesa para esta investigación, es el único que se compone de más de un capítulo; tiene dos: El primero se denomina *De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos* y el segundo *De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*.

En el primero de esos capítulos, que incluye los artículos 10 a 25, se destaca, en el artículo 14, que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca su reglamento interior y otras disposiciones legales (*sic*); en ese mismo ordinal, que los recursos administrativos interpuestos contra actos de los Secretarios serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría, lo que apoya que el Presidente no deba resolver, en su calidad de superior jerárquico, esos medios de impugnación; en el artículo 16 que, si bien originalmente corresponde a los Secretarios de Estado, así como a los titulares de los Departamentos Administrativos, la resolución de los asuntos de su competencia, también es cierto que para una más adecuada organización del trabajo podrán delegar sus facultades en sus subordinados, excepto las que deban ejercer ellos mismos, a través de acuerdos que deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación; en el artículo 17 que, para el mejor despacho de los asuntos de las Secretarías, así como de los Departamentos Administrativos, éstos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados a ellos y que tendrán facultades específicas, y en el artículo 18 que los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos serán expedidos por el Presidente de la República y en ellos se determinarán las atribuciones de

las unidades administrativas de esas dependencias, así como el sistema de suplencias de sus titulares.

Por lo que hace al segundo capítulo del título segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluye los artículos 26 a 44, destaca que en él, en el artículo 26, se establece qué Secretarías de Estado existirán, entre ellas la Secretaría de Salud, que está listada en decimoquinto lugar. Asimismo, en el artículo 39, se dice cuáles son los asuntos que corresponde despachar a dicha Secretaría.

En este orden de ideas, se corrobora la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes citada, pues como se dijo al final del párrafo anterior, en la ley orgánica en estudio se establecen los asuntos que competen a la Secretaría de Salud, sin que ello sea obstáculo para que en otro cuerpo normativo, como la Ley General de Salud materia de la unidad precedente, se dispongan asuntos que también competen a esa dependencia.

Finalmente, por resultar de mayor interés para esta investigación, téngase en cuenta que, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias de la Administración Pública Centralizada, para su mejor desempeño, podrán tener órganos administrativos desconcentrados, los cuales les estarán subordinados y contarán con facultades específicas para desarrollarse en un territorio determinado.

Dichos órganos desconcentrados pertenecen, por tanto, a la Administración Pública Federal Centralizada y, aunque no se mencionan de manera puntual en el artículo 90 constitucional, se les reconoce validez en tanto que ese numeral dispone que será la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión la que establezca la forma en que se estructurará la mencionada administración centralizada. Entonces, si en el ordinal 17 de la norma en estudio se instituye la existencia de tales órganos desconcentra-

dos, ello se debe precisamente al seguimiento que el legislador ordinario dio a lo previsto en el artículo 90 constitucional.

Este criterio se ve robustecido por la tesis aislada registrada bajo el número 189,286, que sustentó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y que fue publicada en la página 1127 del tomo XIV del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, julio de 2001, cuya voz y texto son:

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. SU EXISTENCIA, CONFORME AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DERIVA DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 90 constitucional dispone que será la ley orgánica que expida el Congreso la que establezca la forma en que se estructurará la administración centralizada, y el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados; es decir, es precisamente en seguimiento de lo que establece el citado artículo 90 de la Carta Magna, que en ley expedida por el Congreso se establece la existencia de los órganos desconcentrados como parte de la administración pública centralizada, dependientes de las secretarías de Estado; de ahí que su existencia sea constitucional.

#### **4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

En el apartado 2.1 del segundo capítulo de esta investigación ya se detallaron los datos relativos a la creación y entrada en vigor de la ley que ahora se trata y se aludió a sus antecedentes. Consecuentemente, para obviar repeticiones, me remito a ese apartado.<sup>222</sup> Lo conducente aquí es

---

<sup>222</sup> *Supra*; p. 153 y siguientes.

ocuparme de los aspectos sustanciales de ese ordenamiento, tales como su naturaleza jurídica y su definición.

Respecto de la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo considero que lo pertinente es dilucidar qué es una ley de procedimiento administrativo.

Al respecto, primeramente debe concebirse que el Estado, a fin de realizar adecuadamente sus funciones, y en respeto de las garantías de su población, adecua su actuar a diversos cauces formales. En el caso de la función administrativa ese cauce viene a ser el procedimiento administrativo, por tanto, éste constituye la forma en que, con eficiencia y respeto a las garantías del gobernado, el Estado ejerce su función administrativa.<sup>223</sup>

Con base en esta idea, el procedimiento administrativo es el antecedente de todo acto administrativo, empero se discute si aquél —el procedimiento administrativo— culmina con éste —el acto administrativo— o si el procedimiento administrativo continúa con miras a lograr la definitividad y ejecución administrativas de ese acto.<sup>224</sup> En mi opinión, la segunda postura es la correcta, por lo que el mencionado procedimiento administrativo es la forma de ejercer la función administrativa del Estado, con el último fin de que los actos administrativos generados durante su desenvolvimiento encuentren definitividad y sean ejecutados.

Dicho esto, parecería entonces accesible afirmar que una ley de procedimiento administrativo tiene por objeto la regulación de esas formalidades a las que debe ceñirse el Estado para desarrollar su función administrativa. Empero, una ley de procedimiento administrativo sólo puede y debe ser parcialmente una ley de procedimiento, en razón de lo siguiente:

---

<sup>223</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Procedimiento administrativo federal*; 4ª edición; Editorial Porrúa; México; 2006; pp. 1 y 2.

<sup>224</sup> *Idem*.

a)... una regulación del procedimiento supone determinar los actos en que se concreta, desde el de iniciación hasta su terminación, con expresión de los requisitos de cada uno de ellos...

b) Los procedimientos que constituyen los causes [*sic*] formales de las distintas funciones administrativas son muy diversos... Unas veces muy simples, otras sumamente complicados... Es tanta la diversidad, que resulta poco menos que imposible reducirlos a unos procedimientos tipo.

c)... [regular] todos los procedimientos administrativos sería tanto como una codificación de la legislación administrativa desde la perspectiva formal. Y hace ya mucho que la doctrina constató que la codificación administrativa constituía un ideal inaccesible.<sup>225</sup>

En este orden de ideas, ¿qué es y qué contiene una ley de procedimiento administrativo? Para responder esta pregunta me vuelvo a remitir al autor que se ha venido citando, es decir, Jesús González Pérez en su obra *Procedimiento administrativo federal*,<sup>226</sup> pues su exposición al respecto es sumamente clara.

Ese autor dice que, para responder la pregunta formulada, debe diferenciarse entre procedimientos formalizados o con tramitación preestablecida y procedimientos no formalizados o en los que el instructor está en libertad de fijar su tramitación.

De acuerdo con esa clasificación, una ley de procedimiento administrativo, en relación con los procedimientos no formalizados, "ha de contener la regulación de las exigencias mínimas a las que en todo caso ha de ajustarse aquel al que corresponde la instrucción del procedimiento, así como el instrumental jurídico que necesita para realizar la función administrativa encomendada", en este caso puede hablarse de normar lo relativo a alegaciones, pruebas, información pública, audiencias, vistas, etcétera.

---

<sup>225</sup> *Ídem*; pp. 39 y 40.

<sup>226</sup> *Ídem*; pp. 41, 42 y 43.

Respecto de los procedimientos formalizados o con tramitación preestablecida, el mismo González Pérez dice que, para saber si son susceptibles de regulación a través de una ley de procedimiento administrativo, es menester distinguir, a su vez, entre procedimientos no condicionados por el objeto y procedimientos condicionados por el objeto.

Los procedimientos no condicionados por el objeto, o sea, los que pueden reglamentarse con independencia de la función administrativa que se ejerza y de la materia de que se trate, deben ser normados por una ley de procedimiento administrativo. El ejemplo típico al respecto es el recurso administrativo, ya que precisamente se trata de un procedimiento no condicionado a la función administrativa ni a la materia en que se interponga, dado que independientemente de ello sigue reglas generales que no varían sea cual fuere la función administrativa que se ejerza y la materia de que se trate.

En el caso de los procedimientos condicionados por el objeto, o sea, en los que su tramitación no queda al criterio del instructor, su reglamentación detallada corresponderá a la norma de la función administrativa respectiva, sin que ello signifique una total ruptura con alguna ley de procedimiento administrativo, dado que ésta debe ser la referencia para instruir esos procedimientos. De esto último encuentro el porqué del carácter supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Además, el mismo Jesús González Pérez expone que la falta de correlación entre las leyes de procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo se da por el hecho de que los aspectos procedimentales que se mencionó deben regularse a través de esas leyes son sólo una parte de su contenido, es decir, sus normas han ido más allá de regular el procedimiento, inmiscuyéndose en el régimen jurídico de la acción administrativa en sus diversos aspectos.

Expuesto lo anterior, lo procedente ahora es analizar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la luz de esa información. Para ello, ini-

cialmente debe tenerse en cuenta que su objeto de regulación se compone de todos los actos a que se refiere en su artículo 1, y que ya detallé al hablar de los antecedentes de su recurso de revisión en el segundo capítulo de este trabajo.<sup>227</sup> Por otro lado, en su artículo 2 se establece que la aplicación de ese cuerpo normativo será, salvo por lo relativo a su Título Tercero A, supletoria a las diversas leyes administrativas. Y, en su artículo segundo transitorio, se dispone que "Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recurso administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento."

Luego, puede afirmarse que la ley en estudio tiene tres fases de operación, una supletoria, otra como materia principal y una más de carácter derogatorio.

En efecto, si se considera que el articulado de la ley en estudio se estructura en siete títulos, en los que respectivamente se norma lo relativo al ámbito de aplicación y principios generales de esa ley, el régimen jurídico de los actos administrativos, el procedimiento administrativo, la mejora regulatoria, las infracciones y sanciones administrativas, las medidas de seguridad y el recurso de revisión, entonces, se puede concluir que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es un ordenamiento sustantivo por lo que hace a la materia de mejora regulatoria, supletorio en cuanto hace a los actos, procedimientos, infracciones, sanciones y medidas de seguridad administrativas, y derogatorio respecto de los recursos administrativos.

Así las cosas, y considerando lo establecido en la doctrina respecto de lo que se puede contener en una ley de procedimiento administrativo, resulta que son compatibles con esa naturaleza los aspectos procedimentales a los que supletoriamente debe aplicarse la norma en estudio, así

---

<sup>227</sup> *Supra*; p. 153 y siguientes.

como el recurso administrativo que regula a partir de una disposición derogatoria.

En este sentido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo “no derogó los diversos procedimientos previstos en las diferentes leyes administrativas... Sin embargo, en materia de recursos administrativos no opera la supletoriedad de las normas, en virtud de que... se derogaron todas las disposiciones establecidas en las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento, y por ello a partir de la entrada en vigor del mismo, el recurso... que procederá es el de revisión”.<sup>228</sup> Mencionado esto, conviene tener presente en qué consiste la supletoriedad jurídica y cuál es la naturaleza de una norma derogatoria.

La referencia a leyes supletorias es, según Manuel González Oropeza,<sup>229</sup> “la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.” Por lo tanto, la supletoriedad implica “una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico”, ya que su función básicamente consiste en integrar una figura jurídica prevista deficientemente en un ordenamiento o para interpretar las disposiciones de éste. Entonces, lo ordinario es que la ley suplida establezca expresamente qué norma le será supletoria para aclarar y precisar sus disposiciones o para interpretarlas.

De esto se aprecia que el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es excepcional, pues es ella misma la que establece su carácter supletorio, por lo que se aplicará de esta manera aunque las leyes que supla no lo establezcan expresamente.

Bajo estas consideraciones, es de insistirse que los diferentes procedimientos administrativos previstos en las diversas leyes administrativas que supla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo deben seguirse

---

<sup>228</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel; Ob. Cit.; p. 18.

<sup>229</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; “Ley supletoria”; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo IV; p. 953.

aplicando originalmente y sólo completarse, aclararse o interpretarse a partir de lo previsto en este ordenamiento adjetivo federal administrativo.

Por lo que hace al artículo segundo transitorio de la norma en estudio se tiene que éste es una norma derogatoria y, por consiguiente, tiene por objeto “poner fin a la vigencia de una o varias normas y en ocasiones autorizar su aplicación temporal previendo las reglas correspondientes”.<sup>230</sup> Esto se corrobora con lo dispuesto en ese artículo, que a la letra dice:

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Esto significa que las reglas que se opongan a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y los recursos administrativos previstos en los diferentes ordenamientos de las materias reguladas por esa ley según su artículo 1 perdieron vigencia al iniciar la de ese cuerpo normativo. Sin embargo, a fin de no vulnerar derechos adquiridos por los administrados, operará la ultra-actividad o supervivencia temporal de las normas derogadas<sup>231</sup> tratándose de recursos administrativos ya en trámite al iniciar la vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, creo que la primera expresión, en el sentido de que “todas las disposiciones que se opongan a” la ley en estudio quedan derogadas, es contraria a la naturaleza de una norma supletoria, pues con esa disposición prácticamente se vendrían a sustituir las leyes administrativas suplidas. Consecuentemente, soy de la opinión que más que derogar una norma contraria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

---

<sup>230</sup> HUERTA OCHOA, Carla; “Artículos transitorios y derogación”; Ob. Cit.; p. 820.

<sup>231</sup> *Ídem*.

ésta, al ser de carácter eminentemente supletorio, sólo debe dar pauta para integrar o interpretar aquélla.

Por conclusión, el ordenamiento jurídico materia de esta cuarta unidad tratase de una ley de procedimiento administrativo federal, cuyo objeto principal, en tanto verdadera norma de procedimiento administrativo, es doble: 1) Subsanan o aclaran los diversos procedimientos no formalizados de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento y 2) regular de manera principal el recurso administrativo, derogando así los diversos medios de impugnación de las leyes administrativas relativas a las materias que regula. Y, por otra parte, extralimitando su objeto de norma de procedimiento administrativo, regula de manera principal la mejora regulatoria.

## **5. Reglamento Interior de la Secretaría de Salud**

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el conocido principio de división de funciones del Supremo Poder de la Federación, de tal manera que las actividades legislativa, ejecutiva y judicial que le corresponden al Estado tendrán que desarrollarse por entes diversos y, por consiguiente, dos o más de ellas no deben realizarse por una sola persona o corporación, amén de que la función legislativa no habrá de encomendarse a un individuo, salvo las excepciones establecidas.<sup>232</sup>

Sin embargo, en la realidad la dinámica política y social de los pueblos hace imposible una aplicación rígida del principio de separación de funciones comentado, habida cuenta que entre los diferentes órganos estatales existen múltiples relaciones que generan una colaboración entre

---

<sup>232</sup> Artículos 27, última parte del quinto párrafo; 29 y 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ellos, suponiendo una interdependencia entre los mismos, sin la cual la vida institucional del Estado sería inviable. Así, en el caso de la función legislativa, si bien ésta corresponde a los denominados *órganos legislativos*, cierto es que en su desarrollo interviene un ente originariamente no legislativo, sino ejecutivo, que se deposita en un individuo, es decir, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>233</sup>

De acuerdo con estas consideraciones, la división de funciones del Supremo Poder de la Federación admite excepciones, tanto formales, cuando se trata de las que la propia Constitución establece, como materiales, cuando se trata de facultades que, concedidas al ente legislativo, ejecutivo o judicial, originariamente, por su naturaleza, debieran corresponder a otro de ellos y no al que se le conceden. Ejemplo de esto último es la facultad reglamentaria concedida al titular de la función ejecutiva en la fracción I del artículo 89 constitucional, ordinal que a la letra dice:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Esta facultad del Presidente de la República entiéndese en el sentido de que, además de ordenar la divulgación y propagación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, deberá hacer acopio de los medios necesarios para conseguir su puntual y cabal cumplimiento. Luego, esto último se manifiesta en la expedición de otras normas jurídicas, cuyo fin es detallar las leyes del legislativo federal, a fin de obtener su mejor y más adecuada aplicación en los diversos ramos que regulan. En consecuencia,

---

<sup>233</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho constitucional mexicano*; Ob. Cit.; p. 777.

esta facultad se considera materialmente legislativa, aunque formalmente administrativa, y se concreta en los llamados *reglamentos*.<sup>234</sup>

Respecto de esta figura jurídica —el reglamento—, por su claridad, téngase en cuenta la voz desarrollada por Manuel González Oropeza en la Enciclopedia Jurídica Mexicana:<sup>235</sup>

REGLAMENTO. I. (De *regular* y éste, a su vez, del latín *regulare*)... norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa... es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, de la [Constitución, que establece]... proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

...es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente... administrativa... se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo...

Todo reglamento... complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte...

...Los reglamentos son actos [necesarios]... por razones lógicas... [pues] Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, [en razón de que] su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicomprensivo; los reglamentos, en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

II...

...la jurisprudencia ha definido su naturaleza como participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales...

---

<sup>234</sup> *Ídem*; pp. 783 y 784.

<sup>235</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; "Reglamento"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo VI; pp. 168 y 169.

Así las cosas, el reglamento constituye una figura jurídica desarrollada por el titular de la función ejecutiva, con objeto de que las leyes expedidas en ejercicio de la función legislativa se observen exactamente.

En este sentido, dicha figura jurídica "se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo... puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley."<sup>236</sup>

Asimismo, considérese que el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo Federal posibilita que la legislación se adecue más rápidamente a las cambiantes circunstancias de la realidad, toda vez que la modificación de reglamentos es más fácil en comparación con el procedimiento legislativo, que exige etapas de mayor complicación que, además, sólo pueden realizarse en periodos determinados.<sup>237</sup>

De lo anterior se obtiene que la característica fundamental del reglamento es su heteronomía, lo que significa que su expedición se encuentra condicionada a la existencia de una ley previa, a la cual va pormenorizar, además de que su validez depende de ella, en razón de que no debe contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Consecuentemente, el reglamento está necesariamente subordinado a la ley respectiva y seguirá la suerte de ésta, por lo que si la ley es abrogada, derogada o modificada, el reglamento sufrirá las mismas consecuencias. Esto tiene su lógica, dado que, de no ser así, el Presidente de la República se convertiría en legislador al operar un cambio en la ley

---

<sup>236</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; pp. 104 y 105.

<sup>237</sup> *Idem*; p. 105.

reglamentada sin aceptar que el mismo se refleje en el reglamento, continuando la vigencia de éste en la totalidad de sus dispositivos.<sup>238</sup>

Por otro lado, me parece pertinente apuntar la idea de Ignacio Burgoa Orihuela,<sup>239</sup> en el sentido de que la facultad reglamentaria del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra acotada para ser ejercida únicamente en la esfera administrativa, lo que implica que ese alto funcionario sólo puede desempeñar esa facultad respecto de leyes con contenido material administrativo, lo que significa que no se encuentra jurídicamente autorizado para reglamentar leyes cuyo contenido pertenezca materialmente a la función legislativa o a la función judicial.

Sobre esta base, entonces es posible conceptualizar al reglamento, diciendo que se trata de una norma jurídica que expide el titular de la función ejecutiva del Estado respecto de una ley de contenido material administrativo, a la que se encuentra supeditada, con objeto de pormenorizarla y coadyuvar a su mejor observancia.

Vista la naturaleza del reglamento y dado su concepto, ahora se puede abordar con conocimiento de causa el reglamento que es materia de esta unidad, o sea, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

Dicho reglamento se expidió el 15 de enero de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 siguiente y entró en vigor el día 20 de los mismos mes y año, abrogando el reglamento del mismo título que fue publicado el 5 de julio de 2001.

La estructura del reglamento en comento se conforma de trece capítulos, en los que respectivamente se habla de la competencia y organización de la Secretaría de Salud, del Secretario de Salud, de los Subsecretarios, del Subsecretario de Innovación y Calidad, del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, del Subsecretario de Administración y Finanzas,

---

<sup>238</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho constitucional mexicano*; Ob. Cit.; pp. 785 y 786.

<sup>239</sup> *Idem*; pp. 783 y 784.

del Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud, del Titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, del Titular de la Unidad de Análisis Económico, de las Unidades Administrativas, de la Desconcentración Administrativa de la Secretaría, del Órgano Interno de Control y de las Suplencias de los Servidores Públicos.

Como se ve, tiene como objeto básico el régimen de la Secretaría de Salud, lo cual hace a través de pormenorizar la parte relativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la que fundamentalmente se subordina este reglamento, lo que incluso se corrobora en su proemio, en el cual se establece que su expedición se realizó con base en los artículos 17, 18 y 39 de esa ley, ordinales en los que, respectivamente, se alude a los órganos desconcentrados de la Administración Pública, a los reglamentos interiores de las dependencias del Ejecutivo Federal y a las facultades de la Secretaría de Salud.

Entre las disposiciones contenidas en el reglamento en estudio, para esta investigación destacan las contenidas en los artículos que a continuación comento.

**Artículo 1**, se establece que la Secretaría de Salud es una dependencia del Ejecutivo Federal, con las atribuciones y facultades que se le confieren a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Salud y *otras leyes (sic)*, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Como se ve, en la parte final este artículo contiene un listado muy laxo, lo que me parece incorrecto desde el enfoque de la técnica jurídica, pues da lugar a las denominadas lagunas técnicas del derecho.

**Artículo 2**, se detalla la estructura de la Secretaría de Salud, la cual estará dirigida por el Secretario del Despacho correspondiente, quien se auxiliará en los servidores públicos, unidades administrativas y órganos desconcentrados que se mencionan, así como en las demás unidades sub-

alternas que se señalen en el Manual de Organización General de la Dependencia y, en su caso, en el de sus órganos desconcentrados. Asimismo, la Secretaría contará con un Órgano Interno de Control.

Entre las unidades administrativas y los órganos desconcentrados destacan, respectivamente, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

**Artículo 7**, se listan las facultades indelegables del Secretario de Salud, entre las que se encuentran, en la fracción XV, designar a los titulares de los órganos desconcentrados; en la fracción XVI, expedir los acuerdos de delegación de facultades y los demás que sean necesarios para el correcto desarrollo de la Secretaría, todos los cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación; en la fracción XVII, definir, conducir y controlar el proceso de desconcentración de las funciones de la Secretaría y la modernización administrativa; en la fracción XXIII, resolver los casos de duda que se presenten respecto de la interpretación o aplicación del reglamento en estudio, así como los relativos a conflictos competenciales y los que no se encuentren previstos, y en la fracción XXIV, ejercer las demás facultades indelegables que le otorgue el Presidente de la República u otras disposiciones jurídicas. Con esto queda claro que el Secretario de Salud conserva el más amplio poder de control sobre la Secretaría y es el máximo intérprete de su reglamento.

**Artículo 17**, se mencionan las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, entre las que sobresalen las contenidas en las fracciones XXII, respecto de reconsiderar los dictámenes de cese de trabajadores de la Secretaría que hubiere dictado, y XXV, que la autoriza para resolver los recursos administrativos que no sean competencia de otra unidad administrativa. Estas atribuciones llaman la atención, la primera, pues da a entender que en materia laboral, los trabajadores de la Secretaría de Salud cuentan con una especie de recurso administrativo para evitar ser cesados

y, la segunda, en razón de que con esa disposición se cierra toda posibilidad para que cualquier recurso administrativo interpuesto contra actos emitidos por el propio Secretario, los más altos funcionarios de la Secretaría que se mencionan en el apartado A del artículo 2 y esa misma Dirección General, sean resueltos por el titular de la dependencia, lo que me parece incorrecto y contrario a las características del recurso administrativo, ya que con esa disposición se llega al extremo de que aún los recursos administrativos interpuestos contra actos del Secretario de Salud pueden ser resueltos por el Director General de Asuntos Jurídicos y no por el Secretario mismo. Este artículo sólo deja a salvo las facultades de las demás unidades administrativas listadas en el apartado B del artículo 2 para resolver los recursos administrativos interpuestos contra sus actos.

**Artículo 36**, en este ordinal se establece la existencia de órganos administrativos desconcentrados subordinados a la Secretaría de Salud, pero que gozarán de autonomía operativa, técnica y administrativa; que la competencia y las facultades de estos órganos se detallarán en el reglamento materia de esta unidad, en el instrumento jurídico que los cree o regule y en los acuerdos de delegación de facultades dictados por el Secretario, y que, no obstante, este alto funcionario conserva la facultad de revocar los actos dictados por esos órganos.

**Artículo 37**, aquí se reafirma la autonomía operativa de los órganos desconcentrados últimamente mencionados, siempre que se realice con sujeción a la normativa que los rija. Asimismo, se impone que esos órganos contarán con un Consejo Interno presidido por el Secretario de Salud o por quien él designe.

A este respecto, da la impresión de que el o los redactores del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud en comento son reacios a que los órganos administrativos desconcentrados subordinados a esa dependencia realmente ejerzan las características que los distinguen como entes con au-

tonomía técnica y operativa, pues a pesar de que ésta se les reconoce expresamente, se mantienen figuras de control sobre ellos, tales como el Consejo Interno en comento, que será presidido por el Secretario o por la persona que él elija.

**Artículo 38**, en este numeral se listan las facultades genéricas de quienes estén a cargo de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, destacando, en la fracción II, la disposición de que esos titulares deberán acordar con su superior, quien es el Secretario del Despacho, la resolución de los asuntos relevantes. Luego, insisto en el hecho de que la desconcentración, con este tipo de disposiciones, viene a ser únicamente formal, pues como se ve se imponen obstáculos para que los órganos administrativos de esa naturaleza actúen con la autonomía técnica y operativa que los caracteriza.

En este mismo artículo, en su último párrafo, confirmando lo anterior, se llega al extremo de prever que las disposiciones del ordinal en comento no serán aplicables a los órganos administrativos desconcentrados que gocen de autonomía técnica, administrativa y operativa en lo que se opongan a la normativa que los rijan, con lo que se evidencia, entonces, que el o los redactores del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud poseen conceptos antagónicos a la verdadera desconcentración administrativa precisamente porque desconocen que ese tipo de entes, por naturaleza, posee autonomía técnica, operativa y administrativa, y no, como lo dejan ver con la redacción del párrafo en cuestión, algunos órganos desconcentrados poseen ese tipo de autonomía y otros no.

Como corolario, entonces, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud pormenoriza y facilita la observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su parte relativa a la Secretaría de Salud y a los órganos desconcentrados que a ella se subordinen. Empero, sus ordinales dejan ver una errónea concepción de lo que implica la desconcentración administrativa, habida cuenta que se pretende desconocer en algunos casos la

autonomía técnica y operativa que distingue a ese tipo de órganos administrativos. También, respecto de la resolución de los recursos administrativos interpuestos contra actos de los funcionarios de esa dependencia se evidencia una *recarga* de facultades sobre la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la que de suyo viene a ser el órgano resolvente de esos medios de impugnación tratándose, incluso, de recursos interpuestos contra actos del propio Secretario de Salud. En consecuencia, este reglamento tratase de un instrumento jurídico que, como cualquier obra humana, es perfectible y, por el momento, se encuentra inacabado de acuerdo con una correcta aplicación de la técnica jurídica.

## **6. Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Naturaleza jurídica y funciones**

En la unidad precedente se habló de la facultad reglamentaria del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que se deriva de lo previsto en la fracción I del artículo 89 constitucional. Ahora, cabe aclarar que este dispositivo de la ley fundamental mexicana, al establecer que el titular de la función ejecutiva del Estado se encuentra facultado para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, no restringe a ese alto funcionario para que dicha facultad la ejerza solamente a través de la emisión de reglamentos, pues lo cierto es que lo autoriza para realizar cualquier acto de índole administrativo encaminado a coadyuvar al puntual cumplimiento de esas leyes.<sup>240</sup>

Así las cosas, otro de los instrumentos de los que se vale el Ejecutivo Federal para cumplir con el deber que se le impone a través del ordinal constitucional comentado es el denominado *decreto*.

---

<sup>240</sup> *Ídem*; p. 795.

La palabra *decreto* proviene del latín *decretum* y, entre otras, se la define como "Decisión de un gobernante o de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio en que tengan competencia."<sup>241</sup>

En la doctrina jurídica, esa misma palabra se entiende de manera similar. Owen G. Usinger,<sup>242</sup> por ejemplo, dice que "se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia." Magdalena Aguilar y Cuevas,<sup>243</sup> en otro ejemplo, dice que se trata de "toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido."

Sobre esta base, el decreto consiste en una decisión gubernamental de un asunto concreto, la cual, por su importancia, debe ser revestida de algunas formalidades, tales como su publicación y refrendo. Por lo tanto, la diferencia más destacable entre la ley y el decreto es el alcance que tienen, pues, mientras aquélla regula situaciones de manera general y en abstracto, éste norma situaciones concretas y con un enfoque particularizado.<sup>244</sup> De igual manera, en mi opinión otra diferencia fundamental es que el decreto viene a ser un acto eminentemente ejecutivo, ya que, al tratarse de una resolución de autoridad respecto de un asunto particular para el que es competente, su emisión implica un ceñimiento a la ley misma, tanto en la forma como en el fondo y, por consiguiente, una aplicación de ella.

---

<sup>241</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 734.

<sup>242</sup> USINGER, Owen G.; "Decreto"; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; Ob. Cit.; tomo V; p. 983.

<sup>243</sup> AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena; "Decreto"; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo III; p. 44.

<sup>244</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*; Ob. Cit.; p. 315.

Con base en lo hasta aquí expuesto, el decreto materia de estudio en esta unidad es la decisión del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de crear la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, a fin de que lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de la desconcentración administrativa y las facultades de la Secretaría de Salud, y en la Ley General de Salud, por cuanto hace a la regulación, el control y el fomento sanitarios, se acate con mayor precisión en la realidad.

En efecto, el 3 de julio de 2001, el Presidente de la República, con el refrendo del Secretario de Salud, expidió el decreto de creación en comento, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 del mismo mes y entró en vigor al día siguiente y que, entre sus puntos justificativos, estableció:

#### CONSIDERANDO

[...]

Que una de las medidas que al efecto conviene adoptar es la integración de la totalidad de las funciones de control sanitario en un solo órgano que, formando parte de la Secretaría de Salud, dé unidad y homogeneidad a las políticas que en la materia se definan y que cuente con la autonomía técnica, administrativa y operativa que le permita tomar decisiones con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad.

Por lo tanto, queda claro que por decisión del Ejecutivo Federal se erigió un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, medida que coadyuva al cumplimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General de Salud, así como de los demás ordenamientos aplicables en materia de regulación, control y fomento sanitarios, y que para su debida observancia fue revestido de las formalidades consis-

tentes en el refrendo del Secretario del Despacho respectivo y su publicación en el diario oficial.

Lo primero que llama la atención de este decreto es que fue expedido con casi dos años de antelación a la reforma de la Ley General de Salud por la que se le adicionó a ésta, entre otros, el artículo 17 bis, en el que se establece la existencia de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.<sup>245</sup>

Esa situación corrobora lo acertado de la facultad, y deber a la vez, concedida al Ejecutivo Federal en la fracción I del artículo 89 constitucional, pues, como se mencionó antes,<sup>246</sup> con esa disposición se aligera la carga de los órganos legislativos, que además siguen procedimientos más complejos y tardados, agilizándose el exacto cumplimiento de las leyes que expiden. Asimismo, téngase en cuenta que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de los órganos administrativos desconcentrados y que esta disposición deriva de lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, respecto de que será la ley orgánica respectiva la que estructure la Administración Pública Federal.<sup>247</sup> Luego, considero que durante el periodo en que la citada Comisión Federal sólo se encontró prevista en el decreto de creación en estudio y no así en la Ley General de Salud no podría hablarse de una existencia extralegal de ese órgano desconcentrado.

Dicho esto, conviene ahora hacer algunos comentarios sobre la naturaleza de esa Comisión, lo que me lleva a tratar el tema de la desconcentración administrativa.

---

<sup>245</sup> El decreto legislativo correspondiente se expidió el 30 de abril de 2003, se promulgó el 27 de junio siguiente, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de este último mes y entro en vigor al día siguiente.

<sup>246</sup> *Supra*; p. 237.

<sup>247</sup> *Supra*; pp. 223 y 224.

Para tener una idea más clara de ese tipo de administración pública, téngase en mente que, durante muchos años, en México se ha padecido de una concentración de poder en la capital del país, y en la de cada entidad federativa cuando se tratan temas locales. La población prácticamente, en muchos asuntos relacionados con la actividad gubernamental, se ve en la necesidad de trasladarse a la capital para solventar los diversos trámites que deba realizar, generándose, por una parte, una complicación administrativa al saturarse las oficinas burocráticas y, por otra parte, una concentración demográfica en perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.<sup>248</sup>

Con objeto de resolver en cierta manera esa problemática, se ideó una forma de administración pública en la cual se diluyera el poder concentrado, a través de conceder a algunos entes públicos dependientes de un órgano centralizado diversas facultades que originalmente le pertenecían a éste, a fin de que, con cierta autonomía técnica y funcional las ejerzan en determinado territorio o de manera uniforme en cierta materia. Así, nace la desconcentración administrativa, que puede ser por materia o por territorio, y que en el derecho mexicano se inicia en 1975 con una reestructuración hecha a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.<sup>249</sup>

En otras palabras, la desconcentración administrativa consiste en acercar la actividad de un órgano centralizado a la población de un territorio específico en el que normalmente no se recienten sus efectos, caso en el que se habla de la desconcentración territorial, o en integrar las facultades que en determinada materia tiene un órgano de la administración pública centralizada, a fin de que las ejerza un solo ente, combatiendo de esta manera una disgregación burocrática, caso en el que se habla de la desconcentración material.

---

<sup>248</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; p. 196.

<sup>249</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*; Ob. Cit.; pp. 132, 133 y 136.

En consecuencia, la característica principal de los órganos administrativos desconcentrados es que, a pesar de encontrarse subordinados a un órgano de la administración centralizada, gozan de cierta autonomía técnica y operativa, que precisamente les permite llevar a cabo el cometido de acercar las funciones que originalmente le competen a este último a un territorio determinado con la celeridad suficiente para que sus actos sean eficaces, ya que no se depende del órgano centralizado para tomar sus decisiones de actuación. También, en el caso de la desconcentración por materia se habla de una especialidad como característica de los órganos que la poseen, y que los posibilita para desarrollar actividades técnicas con la precisión y profesionalismo debidos. Empero, cabe resaltar que los órganos desconcentrados no dejan de formar parte de los órganos centralizados, por lo que carecen de personalidad jurídica y de patrimonio.<sup>250</sup>

En resumen, un órgano desconcentrado es un ente que se encuentra subordinado a un órgano de la administración pública centralizada que, sin embargo, fue creado para ejercer con cierta libertad técnica y operativa determinadas facultades que originalmente le correspondieron al órgano centralizado, con objeto de agilizar un servicio o acercarlo más a los gobernados.

Por lo que hace a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, que es una de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y, en su caso, se habla de una desconcentración por materia, ya que, como se transcribió en líneas anteriores, entre los motivos de su creación se encuentra la integración de la totalidad de las funciones de control sanitario que le corresponden a la Secretaría de Salud, con objeto de darles unidad y homogeneidad, sin delimitársele un territorio para su actuación.

En consecuencia, la mencionada Comisión Federal fue creada para que, de manera integral, homogénea y con autonomía técnica y operativa, se ejer-

---

<sup>250</sup> *Idem*; pp. 132 y 133.

zan determinadas facultades originalmente competencia de la Secretaría de Salud, buscando así una agilidad administrativa en la materia de que se tratan.

Particularmente, de acuerdo con el proemio del decreto de creación materia de esta unidad, las facultades que la Secretaría de Salud transfirió a la Comisión Federal en comento son las relativas a: Control sanitario de productos y servicios, incluyendo su importación y su exportación; control sanitario de la publicidad; autorizaciones y certificados sanitarios; vigilancia sanitaria y lo relativo a medidas de seguridad, sanciones y delitos en materia sanitaria.

## **7. Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios**

En la unidad 5 de este tercer capítulo<sup>251</sup> se detalló la naturaleza jurídica del *reglamento*. Por lo tanto, en el presente desarrollo puede obviarse cualquier referencia a ello y abordar directamente la materia del reglamento que ahora será materia de estudio.

Así, de acuerdo con el proemio del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios en análisis y con la naturaleza de esa figura jurídica —el reglamento—, aquel instrumento de derecho se originó con la finalidad de proveer a la exacta observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>252</sup> por lo que hace a la existencia de órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y a las facultades de la Secretaría de Salud, y de la Ley General de Salud<sup>253</sup> respecto del establecimiento de esa misma Comisión Federal en este cuerpo normativo, de la coordinación en la prestación de los servicios de salud, del control sanitario de las donaciones y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos y del control sanitario de la disposición de sangre, con lo que se evidencia que dicho reglamento fue creado para que, a

---

<sup>251</sup> *Supra*; p. 234 y siguientes.

<sup>252</sup> Artículos 17 y 39.

<sup>253</sup> Artículos 17 bis, 17 bis 1, 17 bis 2, 18, 331 fracción I y 340.

partir de otras normas, se facilite el cumplimiento de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión en las materias mencionadas.

De manera precisa, el reglamento en análisis se expidió por el titular del Ejecutivo Federal, con refrendo del Secretario de Salud, el 5 de abril de 2004; fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de ese mismo mes y entró en vigor al día siguiente, según su primer artículo transitorio. Asimismo, entre otras particularidades destaca que, con el inicio de su vigencia, se abrogó el Decreto de creación de la Comisión Federal mencionada,<sup>254</sup> y que fue materia de estudio en la unidad inmediata anterior.

Esto último se debió al hecho de que se modificó la estructura de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios para prevalecer la que más adelante se detalla y, de acuerdo con lo que puede deducirse, a que se quiso dar una justificación de ese órgano desconcentrado no sólo a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que era en la que particularmente se basaba aquél decreto, sino también a partir de la norma especial, que en este caso es la Ley General de Salud, misma que fue adicionada por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2003, entre otros, con el artículo 17 bis, en el que se prevé, de manera precisa, la existencia de esa Comisión Federal como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.<sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> Artículo segundo transitorio del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

<sup>255</sup> En la unidad precedente (página 246) se dijo que, aun cuando el Decreto de creación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios se dio con antelación a la reforma de la Ley General de Salud en la que se previó de manera específica la existencia de esa Comisión, la institución de ésta no resultaba contraria a derecho, en razón de que, de conformidad con el artículo 90 constitucional, la estructura de la Administración Pública Federal se establecerá en la ley orgánica respectiva, en este caso, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Luego, me parece que, con independencia de la mayor definición de atribuciones y del cambio de estructura que sufrió aquél órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, si el propósito de expedir el reglamento en estudio fue dar una mayor justificación legal a ese órgano administrativo, éste resultaba un acto innecesario en consideración de lo anterior.

Dicho esto, ya con mayores referencias del reglamento materia de esta unidad es conveniente, ahora sí, hacer algunos comentarios sobre la materia misma de su articulado.

De manera general, esta norma reglamentaria se compone de veintidós artículos, los cuales se estructuran en seis capítulos que, respectivamente, se denominan Disposiciones generales, Integración de la Comisión Federal, De los Órganos de la Comisión Federal, De las Unidades Administrativas de la Comisión Federal, Del Órgano Interno de Control y De las Suplencias.

Entre los ordinales que, según el propósito de esta investigación, resultan de mayor relevancia se encuentran los que a continuación se comentan.

**Artículo 1**, dispone que el objeto del reglamento en estudio es constituir la organización y funcionamiento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de la que además establece cuál es la materia que tiene a su cargo.

**Artículo 2**, proporciona diversas definiciones con intención de comprender sendos términos con base en ese reglamento. Entre las voces conceptuadas destacan *condición sanitaria, control sanitario, fomento sanitario, regulación sanitaria, riesgo sanitario y vigilancia sanitaria*.

**Artículo 3**, detalla las atribuciones que posee la Comisión Federal referida para el cumplimiento de su objeto.

**Artículo 4**, habla de la integración de la Comisión Federal, disponiendo, en suma, que contará con cuatro órganos, a saber, el Consejo Interno, el Consejo Científico, el Consejo Consultivo Mixto y el Consejo Consultivo de la Publicidad, y ocho unidades administrativas, denominadas Comisión de Evidencia y Manejo de Riesgos, Comisión de Fomento Sanitario, Comisión de Autorización Sanitaria, Comisión de Operación Sanitaria, Comisión de Control Analítico y Ampliación de Cobertura, Coordinación

General del Sistema Federal Sanitario, Coordinación General Jurídica y Consultiva y Secretaría General.

Asimismo, establece que las unidades administrativas tendrán un titular con las facultades que se detallan a lo largo del reglamento, mismas que podrán ser ejercidas por sus subalternos, de acuerdo con el Acuerdo de delegación de facultades respectivo.

**Artículo 5**, instituye la figura del Comisionado Federal como titular del órgano desconcentrado al que me he venido refiriendo, mismo que, contrario a la fracción XV del artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, que dispone que es facultad indelegable del Secretario de Salud designar a los titulares de los órganos desconcentrados, será nombrado por el Presidente de la República a propuesta de aquél. Y establece los requisitos para ocupar ese cargo, los cuales se reducen a contar con título profesional, experiencia en el ramo de por lo menos cinco años y no haber sido sentenciado por delito doloso con pena privativa de libertad mayor a un año o inhabilitado para el ejercicio del servicio público.

**Artículo 10**, sin perjuicio de las que le otorgue el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, este ordinal enlista las facultades del Comisionado Federal, entre las que para esta investigación destaca la consignada en la fracción XX, relativa a modificar o revocar todos los actos que emitan las unidades administrativas que integran la Comisión Federal.

**Artículo 11**, dispone las facultades generales de los titulares de las unidades administrativas de la Comisión Federal, quienes serán auxiliados por directores ejecutivos, subdirectores ejecutivos, gerentes y demás servidores públicos que requieran las necesidades del servicio.

**Artículo 18**, este numeral instituye las facultades específicas de la Coordinación General Jurídica y Consultiva, entre las que sobresale la identificada con la fracción XII, que es instruir los recursos de revisión (*sic*) que se interpongan contra los actos de las unidades administrativas

de la Comisión Federal y proponer al Comisionado Federal los proyectos de resolución respectivos.

### **8. Acuerdo por el que se transfiera a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la responsabilidad en la atención de los asuntos jurídicos de su competencia**

Previo a estudiar el contenido específico del ordenamiento materia de esta octava unidad, para tener una noción más clara de su naturaleza jurídica es conveniente hacer algunos comentarios sobre lo que implica un acuerdo en el campo del derecho y, particularmente, en la disciplina jurídico-administrativa.

Semánticamente, la palabra *acuerdo* tiene diversas acepciones, entre las que destacan las tres siguientes:<sup>256</sup> 1) "Resolución premeditada de una sola o de varias personas", 2) "Convenio entre dos o más partes" y, con un uso preponderante en Colombia y México, 3) "Reunión de una autoridad gubernativa con uno o algunos de sus inmediatos colaboradores o subalternos para tomar conjuntamente decisiones sobre asuntos determinados".

Por tanto, inicialmente es factible decir que la voz en comento carece de una definición específica, pero puede empleársele para nombrar una decisión, un pacto o una resolución oficial tomada de manera colegiada.

En materia jurídica, las múltiples connotaciones del vocablo *acuerdo* no son la excepción e incluso, expresamente, se le reconoce como un concepto esencialmente amplio.<sup>257</sup>

Así, dentro de la disciplina administrativa del derecho, el término en estudio entiéndese de maneras diferentes, tales como decisión de un funcionario, acto ejecutivo emitido por un órgano colegiado oficial, resolución

---

<sup>256</sup> Real Academia Española; Ob. Cit.; tomo I; p. 40.

<sup>257</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*; Ob. Cit.; p. 319.

de un servidor público respecto de un asunto que le fue presentado por un subordinado o instrumento para la creación, modificación, extinción o transferencia de organismos administrativos.<sup>258</sup>

De lo anterior es posible afirmar que, de manera amplia, un acuerdo administrativo se identifica plenamente con el concepto que encierra el término *resolución*. Sin embargo, esta conclusión presenta ahora el problema de precisar qué tipo de resolución es un acuerdo, en razón de que ese término —resolución— es amplio y, por otro lado, el problema de establecer la diferencia entre *acuerdo* y *decreto*, habida cuenta que ambos términos implican la idea de *resolución*.

Al efecto, Olga Hernández Espíndola<sup>259</sup> proporciona la solución al exponer que “es pertinente considerar al acuerdo administrativo como una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con respecto a los órganos subalternos. Los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares”.

En este orden de ideas, queda claro entonces que dentro del derecho administrativo un acuerdo es una resolución del funcionario de más alto nivel del órgano dentro del que se dicta y que tiene efectos restringidos, precisamente, a los demás funcionarios de ese órgano. Por consiguiente, se diferencia del decreto en razón del servidor público que puede dictarlo y de sus efectos.

Esto último es así, pues, si bien el acuerdo administrativo de igual manera obedece a la encomienda de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, el decreto es facultad del Presidente de la República, mientras que el acuerdo también puede ser dictado por otros funcionarios, en este caso, los de más alta jerarquía dentro del órgano

---

<sup>258</sup> *Ídem*.

<sup>259</sup> HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga; “Acuerdo administrativo”; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Ob. Cit.; tomo I; p. 141.

administrativo al que se refiera dicho acuerdo y, por otro lado, los efectos de éste inciden exclusivamente en los demás servidores públicos de ese órgano, mientras que el decreto tiene efectos generales y, con su emisión, también puede afectarse el ámbito particular de los gobernados.

De esta manera, ahora resulta evidente por qué el ordenamiento materia de esta unidad es un acuerdo, y esto se debe a que fue dictado por el servidor público de más alto nivel dentro de una de las dependencias del Ejecutivo Federal, en este caso el Secretario de Salud, cuyos efectos se restringen a los demás funcionarios de la Secretaría de su titularidad y, principalmente, de uno de sus órganos desconcentrados, a saber, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Luego, ya en materia, se tiene que el acuerdo en análisis se expidió por el titular de la Secretaría de Salud el 25 de marzo de 2003 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del mismo año, entrando en vigor al día siguiente, y su fundamento principal fue el artículo quinto transitorio del Decreto de creación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en el que se estableció que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría de Estado continuaría con la atención de los asuntos jurídicos de la mencionada Comisión Federal hasta en tanto el Secretario de Salud no determinara lo relativo para que ese órgano desconcentrado atendiera directamente sus asuntos.

En efecto, al crearse la referida Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, en el artículo quinto transitorio del decreto respectivo se dispuso que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa dependencia continuaría con la "atención y representación de los asuntos jurídicos y procedimientos a que se refieren las fracciones IX a XIV, XVI y XVII del artículo 15 de ese decreto" mientras el Secretario no determinara algo en contrario.

Por tanto, en razón de que las facultades reservadas a la citada Dirección General versaban, en suma, sobre la representación de la Comisión Federal en comento y de sus funcionarios ante autoridades administrativas y judiciales e instruir y resolver los recursos administrativos interpuestos ante ella, prácticamente se dejó a la Dirección Jurídica y de Política Normativa<sup>260</sup> de ese órgano desconcentrado como una simple oficina de consulta jurídica interna y, en consecuencia, no podía hablarse de una verídica desconcentración de ese órgano, pues sus asuntos jurídicos externos de mayor repercusión seguían siendo atendidos por una de las unidades administrativas de la dependencia a la que se encuentra subordinada.

Así las cosas, como una medida tendiente a consolidar la autonomía técnica y operativa de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, el Secretario de Salud, casi dos años después de haberse emitido el decreto de creación de ese órgano desconcentrado, expidió el acuerdo en estudio, en cuyo único punto resolutive decidió:

ÚNICO. La atención y representación directa de los asuntos, juicios y procedimientos a que se refieren las fracciones IX a XIV, XVI y XVII del artículo 15 del Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, que se inicien a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, corresponderá a la citada Comisión.

En otro orden de ideas, si bien con esta resolución se consolidó la desconcentración de la Comisión en cita, pues a partir de la iniciación de su vigencia su oficina jurídica asumió el encargo de todos los asuntos en que dicha materia se vea inmerso ese órgano administrativo desconcen-

---

<sup>260</sup> A esta oficina es a la que se refiere el artículo 15 del Decreto de creación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y que, con la entrada en vigor del Reglamento de ese órgano desconcentrado, hoy es la unidad administrativa denominada Coordinación General Jurídica y Consultiva.

trado, cabe tener presente que en el segundo artículo transitorio del acuerdo en comento se dispuso que:

Segundo. La Dirección General de Asuntos Jurídicos [de la Secretaría de Salud] continuará con la atención y representación de los asuntos, juicios y procedimientos correspondientes a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, que se encuentren bajo su responsabilidad a la entrada en vigor del presente Acuerdo, hasta su total conclusión.

Eso significa que la mencionada Dirección General deberá continuar con el trámite de los asuntos a que se refieren las fracciones IX a XIV, XVI y XVII del artículo 15 del Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios sucedidos hasta el 29 de mayo de 2003, día anterior al de la entrada en vigor del acuerdo en estudio, hasta dejarlos definitivamente concluidos.

Dicho dispositivo genera, entonces, que existan facultades idénticas para unidades administrativas diferentes, lo que no parece muy congruente, pues supóngase que el 29 de mayo de 2003 se interpuso un recurso administrativo procedente contra alguna resolución de la Comisión Federal; que después de un año, o sea, en junio de 2004 se resolvió ese recurso, confirmando la resolución combatida; que en julio de 2004 el interesado promovió contra esta confirmación un juicio contencioso administrativo federal; que después de dos años de proceso, es decir, en junio de 2006 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió sobreseer el juicio por haber sobrevenido, a su consideración, alguna causa de improcedencia para estudiar el fondo del asunto; que ante esta determinación, el interesado promovió juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, mismo que fue resuelto favorablemente en enero de 2007 para el efecto de que aquel tribunal dicte sentencia; que, en cumplimiento a la ejecutoria de ampa-

ro, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en febrero de 2007, emitió resolución declarando la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento de resolución del recurso administrativo; que, en cumplimiento a esto último, en junio de 2007 la autoridad administrativa emitió nueva resolución al recurso, confirmando nuevamente la determinación cuestionada, y que contra esta resolución, en debido tiempo, el interesado promovió nuevamente el juicio contencioso administrativo federal, mismo que a la fecha se encuentra aún en trámite.

Como puede verse, la redacción del artículo segundo transitorio del acuerdo en cuestión y los larguísimos periodos que en la realidad pueden durar los procedimientos del caso generan que, incluso en el presente, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud siga conociendo y atendiendo asuntos propios de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, a pesar de que a ésta, desde el 30 de mayo de 2003, le fue transferida la responsabilidad de asuntos similares.

Creo entonces que la problemática anterior se debió a que de origen no se reconoció una total autonomía técnica y operativa a la Comisión Federal de que se trata, sino que se le instituyó con las reservas apuntadas, las cuales de facto siguen subsistiendo. Consiguientemente, el error fue haber creado un órgano desconcentrado sin realmente reconocerle las características que por naturaleza le corresponden. Luego, el Acuerdo por el que se transfiere a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la responsabilidad en la atención de los asuntos jurídicos de su competencia realmente vino a ser el remedio al error anterior, remedio que, sin embargo, como se ha ejemplificado, llevará tiempo para que surta plenamente sus efectos.

## 9. Acuerdo por el que se delegan las facultades que se señalan, en los órganos administrativos que en el mismo se indican de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

En la unidad anterior se concluyó que el *acuerdo administrativo* es la resolución del funcionario de más alta jerarquía dentro de un órgano público, cuyos efectos se restringen, precisamente, a los demás funcionarios de ese órgano.

Sobre esta base, ese tipo de resolución puede versar sobre la traslación de aptitudes legales de ciertos servidores públicos a otro u otros funcionarios que les están subordinados, a fin de restarles trabajo a los primeros y agilizar el despacho de los asuntos. En este caso se habla de un acuerdo delegatorio de facultades.<sup>261</sup>

Así las cosas, las facultades que se delegan corresponden originalmente al superior jerárquico, mismo que, por disposición legal, puede trasladarlas a sus inferiores a través de un acuerdo que habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación para su difusión y observancia, tanto de los funcionarios a los que se les trasladan esas facultades como de los gobernados, éstos principalmente para efectos de seguridad jurídica.<sup>262</sup>

En consecuencia, la delegación de facultades deberá ser, a su vez, una facultad del servidor público que dicte un acuerdo como el que se comenta y, por tanto, esta resolución habrá de tenerse como un acto de autoridad que, por consiguiente, debe cumplir los requisitos constitucionales de fundamentación, motivación e irretroactividad.<sup>263</sup>

Cabe resaltar que la delegación de facultades tiene una naturaleza diferente al sistema de suplencias, por lo que es un error confundirlos.

En efecto, mientras que el régimen de suplencias consiste en regular el reemplazo temporal en sus ausencias del titular de una oficina, con objeto de

---

<sup>261</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*; Ob. Cit.; p. 272.

<sup>262</sup> *Ídem.*

<sup>263</sup> *Ídem.*

que el trabajo de ésta no se interrumpa al quedar acéfala, la delegación de facultades, como se apuntó, amén de no ser temporal, pues mediante una resolución se trasladan aptitudes legales, tiene una finalidad diversa, en este caso, aminorar la carga laboral de un determinado servidor público y, así, agilizar el despacho de los asuntos que originalmente le competen.<sup>264</sup>

En este entendido, es factible abordar con conocimiento de causa el acuerdo materia de esta novena unidad. Así, se tiene que ese instrumento jurídico fue expedido por el Secretario de Salud el 15 de diciembre de 2005 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 siguiente, para iniciar su vigencia este mismo día, o sea, desde su publicación,<sup>265</sup> con lo cual además se abrogó el diverso acuerdo delegatorio publicado en aquel diario oficial el 11 de agosto de 2004.<sup>266</sup>

Las particularidades del acuerdo delegatorio antes mencionadas se cubrieron en el que ahora se estudia, de conformidad con lo que se expuso en su proemio y sus puntos considerativos que a la letra dicen:

JULIO JOSE FRENK MORA, Secretario de Salud, con fundamento en los artículos 14, 16, 17 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 y 17 bis de la Ley General de Salud, 1, 2 inciso C fracción X, 6 y 7 fracción XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud; y 4 y 11 del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;

#### CONSIDERANDO

Que el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde originalmente a los titulares de las secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, previendo la posibilidad de delegar sus facultades para la mejor organización del trabajo, con excepción

---

<sup>264</sup> *Ídem*; p. 114.

<sup>265</sup> Artículo primero transitorio del acuerdo en comento.

<sup>266</sup> Artículo segundo transitorio del acuerdo en comento.

de aquellas que, por disposición de la ley, deban ser ejercidas expresamente por dichos titulares.

Que el artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud dispone que el trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría corresponden originalmente al Secretario, quien podrá delegar facultades en servidores públicos subalternos, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Que la fracción XVI del artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud establece como facultad del Secretario, entre otras, la de expedir acuerdos de delegación de facultades para el correcto desarrollo de la Secretaría, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Que el artículo 4 del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (la "Comisión Federal") establece que los titulares de las unidades administrativas que la integran tendrán a su cargo el ejercicio de las facultades y atribuciones que se establecen en dicho Reglamento, las cuales podrán ser ejercidas por los servidores públicos subalternos conforme a las facultades que les sean delegadas;

Que el artículo 11 del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios establece que al frente de cada una de las unidades administrativas que conforman la Comisión Federal, habrá un titular que se auxiliará, en su caso, por directores ejecutivos, subdirectores ejecutivos, gerentes y demás servidores públicos que requieran las necesidades del servicio;

Que con fecha 11 de agosto de 2004 se publicó el Acuerdo por el que se delegan las facultades que se señalan, en los órganos administrativos que en el mismo se indican;

Que a fin de dar mayor agilidad de los procesos de gestión, reducir los tiempos de la autoridad para dar respuesta a los particulares, respecto de los trámites que realizan ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y volver más operativos y eficaces

los procesos de esta Comisión Federal, he tenido a bien expedir el siguiente:

Efectivamente, según se aprecia de lo transcrito, el servidor público al que originalmente le corresponden las facultades delegadas es el Secretario de Salud, quien, para aminorar su carga laboral y agilizar el despacho de los asuntos de su competencia, se encuentra jurídicamente autorizado para transferirlas a otros servidores públicos, lo que en este caso realizó respecto de los que se prevén en el reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, órgano administrativo desconcentrado de la dependencia a su cargo al que particularmente se refiere el acuerdo materia de este desarrollo.

De manera específica, el acuerdo que ahora se estudia se divide en cincuenta y ocho artículos, los cuales a su vez se agrupan en secciones relativas a las diversas oficinas que componen las unidades administrativas de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Así se tiene que el apartado relativo a la Coordinación General Jurídica y Consultiva de la Comisión en comento contiene tres secciones, en las que respectivamente se alude a las facultades que se delegan a la Subdirección Ejecutiva de lo Contencioso, la Subdirección Ejecutiva de Normatividad y la Subdirección Ejecutiva de Legislación y Consulta, que son las tres oficinas que conforman esa Coordinación General.

De manera particular, el artículo Quincuagésimo segundo, que es el que se refiere a la *Sección I. Subdirección Ejecutiva de lo Contencioso*, dispone que a esta oficina de la Coordinación General Jurídica y Consultiva de la Comisión Federal aludida se le delegan, entre otras cosas, las facultades de representar a dicha Comisión Federal y a sus funcionarios ante las autoridades administrativas y judiciales; vigilar la continuidad de los juicios, procedimientos y diligencias respectivas; sustanciar los recursos de revisión (*sic*) que se interpongan contra resoluciones de las unidades ad-

ministrativas de ese órgano desconcentrado y proponer al Comisionado Federal los proyectos de resolución de los mismos.

Finalmente, es de comentarse que el último artículo del acuerdo en análisis dispone que "Las facultades que se delegan por virtud del presente Acuerdo, se entenderán sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de los servidores públicos a que se refiere el Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios." Por lo tanto, respecto de la sustanciación de los recursos administrativos interpuestos contra actos de los funcionarios de la Comisión citada, tanto el Coordinador General Jurídico y Consultivo, como el Subdirector Ejecutivo de lo Contencioso son aptos jurídicamente para realizarla, ello con independencia de las facultades que pueda conservar el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud con motivo del artículo segundo transitorio del diverso *Acuerdo por el que se transfiere a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la responsabilidad en la atención de los asuntos jurídicos de su competencia.*<sup>267</sup> Entonces, prácticamente puede hablarse del ejercicio de idénticas facultades por parte de tres funcionarios diversos.

---

<sup>267</sup> *Supra*; pp. 257 y 258.



## **Capítulo cuarto**

### **Antinomia entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Después de que en los capítulos precedentes se ha expuesto un panorama conceptual en relación con la eficacia jurídica, la jurisprudencia técnica y el principio general de impugnación; se han desarrollado los pormenores del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se han abordado los aspectos más relevantes de la normativa que rodea la problemática que con la tesis de este trabajo de investigación pretende resolverse, es momento de ocuparse, ya estrictamente, del conflicto en cuestión, que en este caso se materializa en una antinomia en la que participan los conjuntos normativos antes mencionados.

Así, en la primera unidad se plantea el problema entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo materia de este cuarto capítulo. Para esto, primeramente se alude al principio de legalidad y a la garantía de la exacta aplicación de la ley, pues de esta manera se puede concretar que en materia de control sanitario existe una duda sobre cuál es la normativa a la que deben ceñirse las autoridades para sustanciar y resolver los recursos administrativos interpuestos contra sus actos, y en segundo lugar se ve cómo esa interrogante, lejos de ser un simple dilema que se resuelve al atender el ámbito espacial al que pertenezca la autoridad de mérito, realmente constituye un conflicto práctico de

índole general que atañe al Sistema Nacional de Salud y, por lo tanto, es una antinomia que debe resolverse.

Planteado el problema, en la segunda unidad de este capítulo se tratan las soluciones que al respecto pueden darse con base en los criterios que para la resolución de antinomias se han reconocido. En primer orden se ve y se critica la solución dada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en el criterio cronológico de solución de antinomias, para después, a manera de reforzamiento de la incorrección que se afirma de dicha solución, exponer en los apartados 2.2 y 2.3 que el recurso que debe prevalecer es el de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, si se aplican los otros dos criterios tradicionales de solución de antinomias, a los que se les reconoce mayor peso que al cronológico aplicado por la Corte. Por su parte, en el cuarto apartado de la segunda unidad se ve si, en el caso hipotético de que los criterios tradicionales de solución de antinomias dejaran irresoluble el problema materia de este capítulo, son aplicables los razonamientos de competencia y de asignación de alternativas a la norma y, en un extremo, qué pasaría si tuviera que resolverse dicho conflicto a través de la teoría de ponderación de principios.

Finalmente, en la tercera unidad, al considerar que la antinomia de mérito debe resolverse en el sentido de que prevalezca el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, se realiza una propuesta de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 1 y segundo transitorio, aclarándose por qué dicha reforma debe ser en el sentido de excluir plenamente la aplicación de este ordenamiento adjetivo federal administrativo en materia de salubridad general.

A manera de corolario cabe decir que el contenido de este cuarto capítulo hace necesaria una constante remisión a los tres anteriores, ya que así se comprende y se justifica más su desarrollo. Por tanto, en la mayor medida posible se hacen las notas al pie de página correspondientes,

aunque de cualquier manera se realiza esta aclaración, pues a pesar de que la referencia del caso no se ponga, el tema de que se trate bien pudo ya haber sido abordado en los capítulos anteriores.

## **1. Planteamiento: Recurso de inconformidad contra recurso de revisión**

El principio de legalidad "consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada."<sup>268</sup> Lo que significa que la norma jurídica es el parámetro fundamental de los actos gubernativos y, por consiguiente, estos sólo pueden ser emitidos como, cuando, donde y por quien disponga el ordenamiento de derecho.

Dicho principio se traduce, por tanto, en una garantía de los gobernados, pues, como se dijo en la unidad 1 del capítulo tercero,<sup>269</sup> esas prerrogativas considerándose las expresiones básicas de la autolimitación del poder del Estado y de la juridicidad, en cuya ausencia se carecería de límites al imperio estatal.

En este orden de ideas, en la unidad 4 del mismo capítulo tercero<sup>270</sup> se estableció que el Estado, a fin de realizar sus atribuciones con estricto respeto a las garantías de su población, ciñe su actuar a diversos cauces formales, que en el caso de la función administrativa trátase del denominado procedimiento administrativo. Así, "la función administrativa... constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico."<sup>271</sup> Luego, "el principio de la legalidad... impone como fuente de derecho administrativo, en primer término, las normas jurídicas de carácter general."<sup>272</sup>

---

<sup>268</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; p. 99.

<sup>269</sup> *Supra*; pp. 199 y 200.

<sup>270</sup> *Supra*; p. 228.

<sup>271</sup> FRAGA, Gabino; Ob. Cit.; p. 99.

<sup>272</sup> *Idem*; p. 100.

Sobre esta base, los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional consagran la garantía de la exacta aplicación de la ley, que se reconoce como una especie de las garantías que deben imperar en todo procedimiento.<sup>273</sup> En efecto, esos ordinales a la letra dicen:

Artículo 14...

[...]

En los juicios del orden criminal queda 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.

Por lo tanto, esa prerrogativa de la exacta aplicación de la ley que se le debe a toda persona dentro del territorio nacional se concreta, a primera vista, en el deber que tiene cualquier juzgador de ajustar sus resoluciones a los ordinales de derecho que les resulten aplicables.<sup>274</sup>

Ahora bien, siguiendo con las ideas de Juventino V. Castro,<sup>275</sup> esa primera noción sobre la *garantía del gobernado* de que se trata merece ciertas precisiones, ya que cabe hacer una diferencia respecto de su operatividad, pues, como se desprende de la propia lectura a los párrafos del artículo 14 constitucional citados, existe un régimen para los denominados *juicios del orden criminal* y otro régimen para los *juicios del orden civil*.

Lo anterior es así, toda vez que el párrafo tercero del artículo 14 constitucional obedece estrictamente a una exacta aplicación de la norma jurídica tratándose de *juicios del orden criminal*, en donde es inaceptable,

---

<sup>273</sup> CASTRO, Juventino V.; Ob. Cit.; p. 276.

<sup>274</sup> *Idem*.

<sup>275</sup> *Idem*; pp. 276, 278 y 279.

incluso, alguna deducción jurídica basada en el principio lógico de mayoría de razón; todo lo cual es una remisión al postulado universal del derecho penal de que no se instituyan, extralegalmente, delitos o penas por parte de los juzgadores.

Por su parte, el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien alude de igual manera a la garantía de la exacta aplicación de la ley, lo hace respecto de los *juicios del orden civil*, los cuales tienen un tratamiento diferente, según se detalla a continuación.

Primeramente, es de aclararse que, de acuerdo con la jurisprudencia, la expresión *juicios del orden civil* debe entenderse aplicable a toda clase de procedimientos, excepto los que se funden en la materia penal. Entonces, abarca los procedimientos laborales y los administrativos en todas sus especies.

Asimismo, el enunciado *sentencia definitiva*, por criterio igualmente jurisprudencial, se ha establecido que no se restringe a una resolución jurisdiccional que finiquite alguna controversia, sino que tiene alcances que la identifican con cualquier proveimiento de autoridad.

Con base en estas consideraciones, entonces, se deduce que la garantía de la exacta aplicación de la ley consagrada en el último párrafo del artículo 14 constitucional consiste en la prerrogativa de toda persona que se encuentre en el territorio nacional de que cualquier autoridad que emita cualquier acto no penal lo haga con arreglo a la ley, a la interpretación jurídica de ésta o, a falta de ley aplicable, a los principios generales del derecho.

En consecuencia, lo primero a lo que se puede arribar es que, tratándose de asuntos no penales, la fórmula *non liquet* (no está claro)<sup>276</sup> se encuentra superada dentro del sistema jurídico mexicano y, por ello, a

---

<sup>276</sup> *Supra*; p. 52.

diferencia de los *juicios del orden criminal*, el hecho de que la ley al respecto sea ambigua o inexistente no da lugar a omitir su resolución, sino que debe emplearse la interpretación jurídica y los principios generales del derecho, respectivamente.

De esta manera se llega a la conclusión de que en cualquier asunto en el que no se involucre la materia penal del derecho, la autoridad se ve constreñida a resolverlo, acudiendo, en principio, a la norma jurídica aplicable; de ser ambigua ésta, a su interpretación y, en caso de no existir norma aplicable, a los principios generales del derecho. Lo cual debe realizar en este orden, dado que de ser clara la ley no existirá justificación para interpretarla y menos aún para acudir a los principios generales del derecho; y en caso de recurrir a la interpretación jurídica y ésta resulte suficiente para resolver el asunto de que se trate será inexistente una justificación para fundar su actuación en los principios generales del derecho, pues éstos sólo son aplicables en caso de inexistencia de la norma.

Así las cosas, el principio de legalidad que se refleja en la garantía de exacta aplicación de la ley se matiza respecto de asuntos no penales, como en el caso son los procedimientos administrativos, ya que, según se ha expuesto, esa aplicación estricta de la norma jurídica, por lógicas razones, sólo puede darse cuando es existente el dispositivo de derecho aplicable al asunto de que se trate. Empero, la ambigüedad o la inexistencia de la norma jurídica no justifica que deba dejarse sin resolución el asunto no penal, sino que entonces debe acudirse a la interpretación o a los principios generales del derecho, respectivamente, a pesar de que ello ya no signifique, en estricto sentido, una aplicación exacta de la ley.

De acuerdo con todo lo hasta aquí expuesto se tiene, entonces, que en materia de control sanitario la autoridad debe limitar su actuación a través de la abundante normativa que sobre el particular ha sido emitida por el legislador, la cual de manera general se encamina a lograr la efecti-

vidad del derecho social de protección de la salud;<sup>277</sup> en caso de ser ambigua esa normativa debe acudir a su interpretación y en el supuesto de su inexistencia sus actos tendrán como fundamento los principios generales del derecho.

Particularmente, en el capítulo tercero de esta investigación se realizó todo un estudio sobre los diversos conjuntos normativos que se refieren a una parte de la actuación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud del gobierno de la República denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

A ese respecto, se siguió un orden deductivo, pues el estudio en comentario fue realizado desde el ordenamiento más general y hasta el más particular en relación con la actividad de sustanciar y resolver los recursos administrativos interpuestos por los gobernados contra los actos de las autoridades de la Comisión Federal apuntada.

De esta manera, se mencionó que todo ello tiene su génesis en el concepto de salubridad general, que vino a puntualizarse mediante el derecho social de protección de la salud consagrado en el artículo 4º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al respecto se destacó que la actuación del Estado mexicano para hacer efectivo ese derecho se caracteriza por ser concurrente, es decir, por involucrar a las autoridades de los tres niveles de gobierno, o sea, federal, local y municipal.

En este mismo sentido, en el aludido capítulo tercero de esta investigación se particularizó respecto de la autoridad que coordina el Sistema Nacional de Salud, es decir, la Secretaría de Salud del gobierno federal, y sobre esta base se fueron realizando diversos desarrollos sobre lo dispuesto en la Ley General de Salud, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el reglamento interior de esa dependencia.

---

<sup>277</sup> *Supra*; p. 203 y siguientes.

Asimismo, ya de manera más concreta se aludió a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, órgano desconcentrado de la mencionada Secretaría de Salud respecto del cual se habló sobre su decreto de creación, su reglamento, el acuerdo por el que se le trasfiere la responsabilidad de sus asuntos jurídicos y sobre el acuerdo por el que se delegan las facultades de los funcionarios que conforman su estructura.

Todo lo anterior se realizó, como se dijo al inicio del mencionado capítulo tercero, con la finalidad de acercarse y tener una mejor idea de la regulación de la actividad en la que prácticamente se detectó la problemática que pretende resolverse con esta investigación.

Esto es así, ya que el trabajo de la Coordinación General Jurídica y Consultiva de la apuntada Comisión Federal me lleva, precisamente, al dilema de saber, de acuerdo con el postulado de legalidad y su reflejo en la garantía de la exacta aplicación de la ley que en párrafos anteriores se comentaron, cuál es la normativa a la que debe ceñirse la actividad de control sanitario tratándose de la sustanciación y resolución de los recursos administrativos interpuestos contra los actos de las autoridades de ese ramo.

Esa incógnita surge precisamente por el hecho de que, si bien la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud del gobierno de la República, es inconcuso que debe ceñir su actuación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en cuanto a los recursos administrativos se refiere, no menos cierto es que dicha Comisión sólo es una parte de las autoridades que intervienen en el desarrollo del Sistema Nacional de Salud y que, por lo tanto, tiene una interacción constante con otros entes públicos federales, locales y municipales, respecto de los cuales —principalmente los pertenecientes a los dos últimos ámbitos— ya no es del todo claro si, a pesar de realizar actividades también relativas al control sanitario, en

cuanto al tema de recursos administrativos deben arreglarse a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o a lo previsto en la Ley General de Salud, que es el ordenamiento marco en materia de salubridad general al que indefectiblemente se remiten todas las autoridades sanitarias del país.

De esta manera resulta que, con independencia del ámbito al que pertenezcan las autoridades sanitarias, se origina la duda sobre qué régimen deben seguir las mismas al sustanciar y resolver un recurso administrativo interpuesto por algún gobernado contra sus resoluciones.

Con base en estas consideraciones, surge la interrogante de saber qué reglas seguir respecto de los recursos administrativos interpuestos contra los actos de las autoridades administrativo-sanitarias, ¿las relativas al recurso de inconformidad en la Ley General de Salud o las relativas al recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo?

En efecto, de conformidad con lo que se expuso en el capítulo segundo de esta investigación,<sup>278</sup> se encuentra el recurso de inconformidad, que es un medio de impugnación administrativa que los interesados pueden hacer valer contra actos o resoluciones de las autoridades sanitarias federales, locales o municipales que, en aplicación de la Ley General de Salud, resuelvan una petición o concluyan un procedimiento; recurso que, no obstante, actualmente considérase derogado por disposición del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual prevé el denominado recurso de revisión que, según fue apuntado en el mencionado capítulo segundo de este trabajo, es un medio optativo de impugnación que los gobernados afectados por actos definitivos de las autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada y, excepcionalmente, de la Administración Pública Federal Paraestatal pueden hacer valer contra ellos; recurso que actualmente

---

<sup>278</sup> *Supra*; p. 113 y siguientes.

considerarse vigente y derogatorio de los diversos recursos administrativos previstos en la leyes administrativas relativas a las materias en que resulta supletorio dicho ordenamiento adjetivo federal administrativo.

Por otro lado, el problema planteado se agrava, ya que, con independencia de la disyuntiva sobre qué norma debe aplicarse, los recursos administrativos en comento son sustancialmente diferentes, de acuerdo con lo que se apuntó en la unidad 3 del capítulo segundo;<sup>279</sup> diferencias que al no sólo reducirse a cuestiones formales ni de antecedentes, sino incluso llegar a evidenciar maneras de sustanciación diversas, trasladan a los hechos la disyuntiva jurídica aludida, toda vez que la autoridad más que decidir qué norma invocar para fundar sus actos, tendrá que decidir qué procedimiento seguir tratándose de recursos administrativos.

Consecuentemente, se actualiza una antinomia<sup>280</sup> entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues evidentemente se presenta un dilema respecto de la aplicación simultánea de los dispositivos de ambos ordenamientos por cuanto hace al medio de impugnación que en cada uno se prevé, y fundamentalmente un problema de eficacia para el sistema jurídico mexicano por cuanto hace a su sistema nacional de salud.

Lo anterior es así, ya que si se toma en cuenta lo expuesto en el apartado 2.1.1 del capítulo primero<sup>281</sup> en el sentido de que una antinomia, más que representar un conflicto entre normas jurídicas, es un problema de orden práctico generado por la aplicación simultánea de las mismas, así como un inconveniente al interior del sistema jurídico en general, pues se pone en duda el cumplimiento de los fines para los que fue creado determinado precepto, es de aclararse que en este caso, si bien en el título de esta unidad se emplea la preposición *contra*, denotando una pugna entre la Ley General

---

<sup>279</sup> *Supra*; p. 188 y siguientes.

<sup>280</sup> *Supra*; p. 38 y siguientes.

<sup>281</sup> *Supra*; pp. 43 y 44.

de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta realmente no se da, sino simplemente existe una duda sobre qué norma debe regir en cuanto a los medios de impugnación interpuestos ante las autoridades administrativo-sanitarias, situación que, además, debe tomarse de manera general, en razón de que si se particulariza el problema, es factible llegar también a la conclusión de que la antinomia en comento es inexistente, pues sería suficiente atender al ámbito territorial de pertenencia de la autoridad ante la que se interpusiera el recurso para dilucidar qué norma emplear.

Efectivamente, si el recurso se presenta ante autoridades federales es incuestionable que deben regir las reglas del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mas si se presenta ante autoridades locales o municipales la norma a seguir es la Ley General de Salud respecto de su recurso de inconformidad.

Luego, la antinomia planteada realmente subiste como un problema práctico de índole general que atañe al Sistema Nacional de Salud, pues ante lo dicho en el párrafo anterior, se encuentra de manera incuestionable una incongruencia, toda vez que se evidencia una total falta de uniformidad y, hasta cierto punto, de absurdo respecto de las reglas a seguir para sustanciar y resolver los recursos administrativos interpuestos contra actos emitidos por autoridades administrativo-sanitarias, y más aún se contraría el sistema de coordinación que rige como fundamento de operatividad en la materia de salubridad general, que es concurrente.<sup>282</sup>

## **2. Criterios de solución**

Expuesto el problema detectado entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto del recurso administrativo que en cada una se prevé, lo correspondiente en esta segunda

---

<sup>282</sup> *Supra*; p. 207 y siguientes.

unidad es desarrollar cómo se puede solventar dicha cuestión a través de los razonamientos que se detallaron en el apartado 2.1.1.1 del capítulo primero de esta investigación.

Así, inicialmente, por existir ya un referente al respecto, se aborda el criterio cronológico de solución de antinomias, recordando primero sus postulados para después comentar la tesis aislada que, con base en ese razonamiento, emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, al aplicar dicho criterio al problema en estudio, decidió que debe prevalecer el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sobre el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud.

Sin embargo, por considerar que dicha solución es incorrecta, a lo largo del apartado 2.1 de esta unidad también realizó una crítica a los argumentos en que ese órgano judicial sustentó su tesis, demostrando que omitió agotar los criterios de jerarquía y de especialidad de solución de antinomias, que se consideran de mayor peso al de temporalidad, y que la figura denominada *texto refundido*, en que basó su resolución, ni siquiera se actualiza en este caso, amén de que, según la redacción de la tesis aislada que se comenta, los Ministros de esa Segunda Sala pasaron por alto que el hecho de que dos normas no puedan ser aplicadas simultáneamente no implica que una elimine la validez de la otra.

Posteriormente, sobre la base de que la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se analiza no constituye un criterio obligatorio, además de que se tacha de incorrecta, se ve cómo, al aplicarse los otros criterios tradicionales de solución de antinomias, la solución al respecto se inclina por la prevalencia del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud.

En este orden de ideas, en el apartado 2.2 de esta segunda unidad se recuerdan los fundamentos del criterio jerárquico de solución de antinomias y luego se demuestra cómo, al aplicar ese razonamiento al

problema de que se trata, la solución es contraria a la dada por la Segunda Sala referida, habida cuenta que, como también se expone en ese apartado 2.2, la Ley General de Salud se encuentra jerárquicamente por encima de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en razón de que las últimas tesis que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado sobre el orden jerárquico normativo indican que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella y las leyes generales son la ley suprema de toda la Unión.

Bajo la suposición de que el criterio de jerarquía de solución de antinomias hubiere sido agotado sin éxito en la resolución del problema de marras, en la subunidad 2.3 se aborda el razonamiento de especialidad para afrontar esa cuestión. En principio se rememoran las bases de dicho razonamiento y después se ve cómo, con su aplicación, se reitera la prevalencia de la Ley General de Salud sobre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto del recurso que en cada una de ellas se prevé. Para arribar a esta conclusión se analiza la especialidad de la materia jurídico-sanitaria, haciendo algunos comentarios sobre su autonomía, y se ve, en consecuencia, qué recurso administrativo es más acorde con esa especialidad, en virtud de que la norma que lo rige dispone mecanismos más idóneos con dicha disciplina del derecho.

Finalmente, en la subunidad 2.4 se ve si, con base en la hipótesis de que los criterios tradicionales de solución de antinomias no solventaran la antinomia en cuestión, los razonamientos de competencia y de asignación de alternativas a la norma para resolver ese tipo de problemas jurídicos son aplicables en este caso, y qué solución se daría en última instancia si se llegaren a aplicar los postulados de la teoría de ponderación de principios. Con todo lo cual se abarca de forma íntegra el problema materia del cuarto capítulo de este trabajo de investigación, robusteciéndose la tesis

de que la respuesta se inclina por la prevalencia del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, al resultar mayormente eficaz para que los gobernados puedan combatir las resoluciones administrativo-sanitarias y también más coincidente con los principios que rigen la materia de salubridad general.

### **2.1. De temporalidad. Solución dada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis aislada**

En el apartado 2.1.1.1.2 del capítulo primero<sup>283</sup> se expuso lo relativo al criterio de temporalidad para la solución de antinomias. Al respecto se dijo que dicho criterio posee como fundamento el tiempo, de ahí su denominación y que, por lo tanto, ese factor —el tiempo— es el parámetro primordial en que ese razonamiento se apoya para solucionar un problema de aplicación incompatible de normas de derecho.

Asimismo, se estableció que ese criterio opera cuando se está frente a dispositivos jurídicos que, no pudiéndose aplicar simultáneamente, se encuentran en el mismo nivel dentro de la jerarquía normativa, esto es, respecto de una antinomia que no puede ser resuelta mediante el criterio jerárquico, y que su forma de operar se sustenta en la consideración de que la norma más reciente es la que debe prevalecer.

Por esto último también se expuso que el criterio de temporalidad se relaciona íntimamente con el inicio de la vigencia de una norma, pues a partir de este dato se desarrolla ese razonamiento, ya que desde entonces es cuando puede hablarse propiamente de la obligatoriedad de una norma jurídica.

Igualmente, en el apartado 2.1.1.1.2 del capítulo primero se mencionó que, si bien el criterio de temporalidad de solución de antinomias tiene su origen en el principio derogatorio conocido en su formulación lati-

---

<sup>283</sup> *Supra*; p. 86 y siguientes.

na *lex posterior derogat priori*, o sea, la ley posterior deroga a la anterior, que se considera un postulado relativo a las facultades legislativas de establecer normas modificables y susceptibles de eliminación, no se trata de un fundamento legislativo ni, con su aplicación, se está en la hipótesis de eliminar una norma del sistema jurídico por el hecho de ser más antigua que otra, sino que el criterio de temporalidad de solución de antinomias atiende a la idea de evolución jurídica, pues si se considera que la labor del órgano legislativo es constante en razón de que permanentemente busca la mayor adecuación de los dispositivos de derecho a los sucesos que imperan en una sociedad, entonces, puede afirmarse que, ante una antinomia entre normas de igual jerarquía, debe decidirse por la prevalencia de la más reciente, habida cuenta que ello significa que el juzgador aplicará la norma más acorde con los hechos sometidos a su conocimiento.

Sobre esta base, el 30 de mayo de 2003, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 154/2002-SS, emitió la tesis aislada materia de esta subunidad.<sup>284</sup>

Lo anterior ocurrió así debido a que los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentaron posiciones y criterios jurídicos discrepantes respecto de cuestiones de derecho esencialmente iguales, ya que, en tratándose de la caducidad de un procedimiento administrativo cuando se está frente al cumplimiento de una resolución dictada en un recurso de revisión administrativa, el primero de los tribunales mencionados resolvió que no se requiere como presupuesto de procedencia de la caducidad la previa solicitud del interesado dirigida a la autoridad administrativa, mientras que el segundo de los órganos judiciales mencionados dijo que sí se requiere que el particular inste a la autoridad la declaración de caducidad del procedimiento administrativo.

---

<sup>284</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XVII; junio de 2003; p. 205.

Así las cosas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dilucidar esa contradicción sentó la tesis de jurisprudencia 48/2003, con el rubro "CONTROL SANITARIO. LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA CUMPLIMENTAR LA RESOLUCIÓN RECAÍDA A UN RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA INTERPUESTO EN CONTRA DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD EN ESA MATERIA, OPERA DE PLENO DERECHO AL TRANSCURRIR LOS PLAZOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 60, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 92, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."

No obstante, al realizar el estudio que concluyó con dicha tesis de jurisprudencia, la referida Segunda Sala hizo un pronunciamiento aclaratorio en los términos siguientes:

CONSIDERANDO:

[...]

SEXTO...

[...]

Ahora bien, la resolución administrativa que, en su caso, dicte la autoridad sanitaria federal para dar por concluido el procedimiento que se comenta [el de imposición de sanciones o medidas de seguridad de acuerdo con la Ley General de Salud], puede ser impugnada a instancia del afectado ante el superior jerárquico a través del recurso administrativo de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al formular la aseveración contenida en el párrafo anterior no pasa inadvertido para la Segunda Sala el contenido de los artículos 438 a 450 de la Ley General de Salud, relativos al recurso de inconformidad, los cuales incluso a la fecha no han sido expresamente derogados, y para ilustrar esta aseveración conviene insertar el texto de tales preceptos:

[Los transcribe]

El texto de los anteriores artículos de la Ley General de Salud podría llevar a la idea equivocada de que en materia de control sanitario es inaplicable el recurso de revisión en sede administrativa, previsto por la ley adjetiva federal en materia administrativa, y que el recurso administrativo procedente en materia de impugnación de resoluciones administrativas sanitarias es el de inconformidad, sin embargo, esto no es así, en virtud de lo previsto en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, en relación con lo dispuesto en el artículo 9o. del Código Civil Federal, que prevén lo siguiente:

[Los transcribe]

De los preceptos transcritos deriva que la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo trajo consigo una derogación tácita del recurso de inconformidad, previsto en la Ley General de Salud, mediante la figura conocida como "texto refundido", y las disposiciones relativas al recurso de inconformidad se conservan, exclusivamente, para resolver respecto de aquellos que fueron interpuestos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Hechas las anteriores precisiones y establecido que en materia de procedimientos administrativos regidos por la Ley General de Salud resulta aplicable el recurso jerárquico de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,...

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Segunda Sala, además de emitir la tesis de jurisprudencia que solucionó la contradicción de posturas comentada, hizo un pronunciamiento accesorio que se convirtió en la tesis aislada 2a. LXXXVII/2003, publicada en la página 291 del tomo XVII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2003, con la voz y texto siguientes:

CONTROL SANITARIO. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD PARA

IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS EN ESA MATERIA, SE ENCUENTRA TÁCITAMENTE DEROGADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE LO REGULAN SÓLO SE CONSERVAN PARA RESOLVER LOS RECURSOS QUE SE HUBIEREN INTERPUESTO ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ÉSTA.

En los artículos 438 a 450 de la Ley General de Salud se prevé el recurso de inconformidad como mecanismo ordinario para impugnar en sede administrativa las resoluciones que ponen fin a los diversos procedimientos de control sanitario, situación que podría conducir a estimar que en dichos procedimientos es inaplicable el recurso de revisión contemplado en los artículos 83 a 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que no es acertado, ya que en virtud de lo señalado en el artículo segundo transitorio de la mencionada ley adjetiva federal administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, en relación con lo dispuesto en el artículo 9o. del Código Civil Federal, existe derogación tácita del recurso de inconformidad, toda vez que las disposiciones que lo regulan se oponen al texto de la nueva legislación en lo relativo al recurso de revisión, con lo cual se genera una total incompatibilidad entre ambos mecanismos de defensa, debiendo prevalecer, en principio, la aplicación de la norma posterior, sin perjuicio de que conforme al referido artículo segundo transitorio, las disposiciones relativas al recurso de inconformidad se conservan en la redacción actual de la Ley General de Salud exclusivamente para resolver los recursos que hubieren sido interpuestos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como puede verse, la tesis aislada en comentó se refirió al problema materia de esta investigación, en el sentido de saber qué normativa es la que debe regir la procedencia, sustanciación y resolución del recurso administrativo a través del cual puedan combatirse los actos definitivos de las autoridades administrativo-sanitarias.

Sobre este particular, el criterio de la Segunda Sala del más alto tribunal mexicano se sustentó en lo previsto por los artículos segundo

transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 9º del Código Civil Federal, que a la letra establecen:

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Artículo 9o.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

Con base en esos ordinales, los Ministros de mérito argumentaron que la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo trajo la derogación tácita del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud mediante la figura conocida como *texto refundido*, que en este caso parece que asimilaron al principio derogatorio origen del criterio de solución de antinomias que es materia de este apartado, esto es, el conocido bajo su formulación en latín *lex posteriori derogat priori*, es decir, la ley posterior deroga a la anterior.

Las consideraciones de los Ministros integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación descansaron en el hecho de que la Ley General de Salud entró en vigor el 1º de julio de 1984, mientras que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo lo hizo el 1º de junio de 1995, lo que evidencia que este último ordenamiento es más reciente.

Por tanto, si en ambos cuerpos normativos se regula lo que de manera general puede denominarse un recurso administrativo, lo que además hacen de manera incompatible, dicho tribunal consideró que, para combatir los actos contra los que en principio era procedente el recurso de

inconformidad de la Ley General de Salud, debe prevalecer el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, habida cuenta que en este caso aconteció la derogación tácita de aquel medio de impugnación, según el principio referido ya varias veces que reza: La ley posterior deroga a la anterior.

Ahora bien, de acuerdo con lo que se ha dicho a lo largo de los tres capítulos anteriores, principalmente en el primero de ellos, en el que se abordó el tema de las antinomias y los criterios que se han reconocido para solucionarlas, considero que la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es incorrecta por tres cuestiones principales: 1) Aplicó el criterio de temporalidad de solución de antinomias cuando resultaba improcedente hacerlo; 2) sustenta su tesis en la figura denominada *texto refundido*, siendo que ésta en la especie realmente no se actualiza y 3) pasa por alto que el hecho de que dos normas no puedan ser aplicadas simultáneamente no implica que una elimine la validez de la otra.

Efectivamente, por una parte afirmo que el criterio de temporalidad de solución de antinomias resulta inaplicable en este caso, pues, según se dijo en el apartado 2.1.1.1 del capítulo primero de esta investigación,<sup>285</sup> en la práctica jurídica y en la doctrina se han concluido algunas reglas para la aplicación de los criterios de solución de antinomias, entre las que destacan que el criterio de jerarquía ha de imponerse a los otros dos —al de especialidad y al cronológico— y que el criterio de especialidad es más fuerte que el cronológico.

Luego, es de afirmarse que, previo a solucionar una antinomia a través del criterio de temporalidad, el sujeto que de ello se encargue debe asegurarse de que dicho problema de aplicación del derecho es irresoluble a través de los criterios de jerarquía y de especialidad respectivos, lo cual es este caso no se aprecia que haya hecho la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal.

---

<sup>285</sup> *Supra*; p. 64.

Por el contrario, según la ejecutoria en que se realizó el pronunciamiento de la tesis aislada que se trata, los Ministros de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación simplemente se limitaron a aplicar el principio derogatorio que dice que *la ley posterior deroga a la anterior* y concluir, sin mayor estudio, que “en materia de procedimientos administrativos regidos por la Ley General de Salud resulta aplicable el recurso jerárquico de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, lo que de suyo es una afirmación del todo inexacta, ya que simple y sencillamente se pasó por alto que esos cuerpos normativos—Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley General de Salud—poseen ámbitos espaciales de validez diferentes y, en consecuencia, de ninguna manera es dable generalizar en los términos en que lo hizo esa Segunda Sala, pues simplemente piénsese que el procedimiento administrativo llevado a cabo con base en la Ley General de Salud lo instruyó y lo resolvió una autoridad local, ¿ésta puede aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en caso de que sea recurrida su resolución?, evidentemente, no.

En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluso pasó por alto la tesis de jurisprudencia número 38/98 que sustentó el Pleno de ese máximo órgano judicial del país y que fue publicada en la página 5 del tomo VIII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, julio de 1998, bajo el rubro y contenido siguientes:

CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR.

Cuando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre la misma materia, si ambas tienen la misma jerarquía normativa, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y tienen el mismo ámbito espacial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre

ellas, porque aun cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles.

De este criterio obligatorio para la Segunda Sala de referencia se desprende con meridiana claridad que un problema de aplicación de normas jurídicas sólo puede ser solucionado mediante el criterio de temporalidad cuando las normas en conflicto tienen la misma jerarquía, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y gozan de idéntico ámbito espacial de observancia, con lo cual queda de manifiesto que los Ministros de la Segunda Sala que por unanimidad aprobaron la tesis aislada en comento erraron su actuación, toda vez que, si bien la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley General de Salud fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y, en un supuesto, su diferencia jerárquica pudiera ser cuestionable, resulta inconcuso que poseen ámbitos espaciales de validez diversos, pues la primera rige sólo sobre la Federación y la segunda involucra los tres órdenes de gobierno (federal, local y municipal). Entonces, de ninguna manera podía resolverse el problema de aplicación jurídica respecto de los recursos administrativos establecidos en aquellos cuerpos normativos a través del criterio de temporalidad de solución de antinomias.

En segundo lugar también afirmo que la solución dada por la multi-referida Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al problema de aplicación planteado anteriormente es incorrecta, dado que la tesis aislada de mérito se sustenta en la figura denominada *texto refundido*, siendo que ésta en la especie realmente no se actualiza.

Lo anterior es así, ya que la expresión *texto refundido* jurídicamente alude al conjunto normativo en el que se integran, en un único cuerpo legal sistemático, varias leyes anteriores y sus sucesivas modificaciones, lo que, por conclusión, de ninguna manera significa que aquéllas —las leyes anterio-

res— se vean superadas por éstas —sus sucesivas modificaciones—, sino que ambas se reúnen en un solo conjunto para regir de manera uniforme.<sup>286</sup>

En este orden de ideas, queda claro entonces que la figura de derecho denominada *texto refundido* es inconducente con la figura de la derogación, pues incluso son antagónicas. En efecto, por un lado, el texto refundido implica la integración de varias leyes en un único cuerpo legal y, por otro lado, la derogación conlleva la idea de disminuir el volumen de un ordenamiento de derecho determinado a partir de privar de validez a alguna o algunas de sus partes.

Así las cosas, es incuestionable que, contrario a lo resuelto por la Segunda Sala de referencia, la derogación tácita no puede sustentarse en la figura conocida como *texto refundido*, pues como se ha visto son incompatibles. En este caso, me parece que los Ministros del caso confundieron los términos en que se explica esta figura —texto refundido—, ya que el hecho de que se integren sistemáticamente varias leyes anteriores y sus sucesivas modificaciones no quiere decir que aquéllas se vean superadas por éstas en su aplicación, sino simplemente que forman parte de un solo conjunto.

En tercer lugar, me parece que, al emitirse la tesis aislada que se comenta, se pasó por alto que el hecho de que dos normas no puedan ser aplicadas simultáneamente no implica que una elimine la validez de la otra, como lo da a entender la citada Segunda Sala al establecer la derogación tácita del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud.

Al respecto, recuérdese lo expuesto en el apartado 2.1.1.1 del capítulo primero<sup>287</sup> donde, al hablar de los criterios de solución de antinomias, se dijo que los razonamientos deducidos de las *normas derogatorias* se refieren, más bien, a principios interpretativos que se basan en la presunción de que

---

<sup>286</sup> Real Academia Española; "texto refundido"; *Diccionario de la Lengua Española*; 22ª edición; versión en línea; <http://buscon.rae.es/drae/> (13:40 horas del 2 de diciembre de 2008).

<sup>287</sup> *Supra*; p. 63.

todas las normas de un sistema deben ser consistentes entre sí y, por lo tanto, no es dable considerar a esos criterios como reglas de eliminación de normas para resolver un problema de aplicación entre dos o más de ellas, sino como guías para decidir cuál debe regir en un asunto específico.

En este sentido, también se afirmó que los llamados criterios derogatorios son en todo caso consideraciones de prevalencia de las normas jurídicas involucradas en un conflicto de aplicación simultánea y, en consecuencia, su aplicación a un caso concreto de ninguna manera conlleva que en estricto sentido deba derogarse uno de los dispositivos materia del problema, pues amén de que no es el método idóneo para desproveer de validez a un precepto de derecho, es de resaltarse que una antinomia no conlleva la eliminación de validez de alguna de las normas que la conforman.

Sobre ese particular, simplemente téngase en mente que, por disposición expresa del artículo 72, inciso F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la interpretación, la reforma o la derogación de las leyes o decretos tiene que realizarse a través de los mismos trámites establecidos para su formación.

Luego, si para el caso de la creación de una ley, ese mismo ordenamiento fundamental dispone todo un procedimiento llamado *legislativo*, que de manera general se compone de cinco etapas, a saber, iniciativa, discusión, aprobación, sanción o veto y publicación, en las que participan tanto el Legislativo como el Ejecutivo, resulta entonces que una resolución de un órgano judicial por sí sola no puede venir a suplir toda esa formalidad y decidir sobre la derogación de una norma de derecho.

Esto incluso ha sido reconocido por el propio Poder Judicial de la Federación en la tesis aislada número XX.2o.51 P, publicada en la página 2677 del tomo XXII, diciembre de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que emitió el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito bajo la voz y texto siguientes:

FE DE ERRATAS AL DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 245 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, PUBLICADO EL 25 DE FEBRERO DE 2004. AL DIFERIR DEL TEXTO ORIGINALMENTE APROBADO POR EL LEGISLADOR LOCAL, SIN AGOTAR LAS ETAPAS RELATIVAS PARA SU CREACIÓN, MODIFICACIÓN O REFORMA, VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL.

La fe de erratas al Decreto 160 que reforma diversos artículos del Código Penal para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial el 3 de marzo de 2004, que en lo conducente establece: "Dice: Artículo 245 bis... Para efectos de este código se considera que una persona se encuentra en estado de ebriedad cuando en su organismo existen 100 miligramos o más de alcohol por cada 100 mililitros de sangre o cuando existen 130 miligramos o más de alcohol por cada 100 mililitros de orina... Debe decir: Para efectos de esta disposición, el estado de ebriedad se acreditará mediante un examen clínico a cargo de un médico legisla (sic), y en los lugares donde no haya médico titulado, por un pasante o práctico en la carrera de medicina. Todo abuso de la autoridad será sancionado en los términos del presente código...", transgrede el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consigna como garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que recoge el inveterado principio de derecho penal, que se enuncia como nulla poena sine lege, y cuyo alcance no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador. Lo anterior es así, porque mediante la publicación de la fe de erratas referida, ya no se consideraron los parámetros numéricos establecidos por el legislador local en la redacción original del segundo párrafo del precepto aludido para acreditar el estado de ebriedad; lo que no resulta válido, en virtud de que las disposiciones legales se encuentran revestidas de formalidades esenciales en torno al proceso que debe observarse para su creación, o bien,

para su modificación y reforma, conforme con los artículos 72, inciso F, de la Ley Fundamental, 25, 27 a 29, de la Constitución Política Local, 56, 65, 66, 78, 92, 102 y 138 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado de Chiapas; en consecuencia, el texto del decreto o ley aprobados por el Congreso Local corresponde única y exclusivamente al que fue discutido y votado, pues la voluntad de la legislatura se expresa en el momento en que se discute y aprueba el dictamen presentado por la comisión respectiva; así, aun cuando el texto final de una ley o decreto, previamente a su remisión al Poder Ejecutivo, haya sido mejorado en términos de estilo, o bien, posteriormente se publique una fe de erratas en relación con él, no tiene por qué diferir del texto originalmente aprobado, y mucho menos se podrá, mediante estos mecanismos, subsanar las deficiencias u omisiones que éste presente, pues para ello es necesario agotar las etapas relativas para su creación, modificación o reforma; por tanto, la mera afirmación del presidente de la mesa directiva del órgano legislativo que dio origen a la difusión de la fe de erratas, en el sentido de que una vez hecha la revisión al decreto publicado por el Ejecutivo Estatal, se advirtió que no corresponde al aprobado por esa soberanía popular no puede, por sí sola, modificar o corregir la decisión que tomaron, democráticamente, cada uno de los integrantes del Congreso, ya que en ningún caso podría considerarse que en él reside la facultad legislativa que la Constitución Local les atribuye; de ahí que al no haber cumplido la fe de erratas las etapas comentadas resulta violatoria de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal y, por ende, de la garantía de seguridad jurídica.

Tesis ésta que, si bien se refiere a la materia penal, deja en claro que la voluntad del órgano legislativo no puede verse superada ni aun tratándose de correcciones de estilo, si no es a través del mismo procedimiento que se siguió para la elaboración de la ley.

En consecuencia, hablar de la derogación del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud en los términos en que lo hizo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta inadmisibles, y al respecto no es prudente aludir a una simple forma de redacción respecto de la tesis aislada

que se comenta y decir que los Ministros del caso sólo quisieron expresar que ante el problema de prevalencia entre aquel medio de impugnación y el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe imperar éste, pues para el alto nivel al que pertenecen esos peritos en derecho deviene en inexcusable no dar a las palabras el significado que realmente tienen.

Finalmente, si se toma en consideración que por jurisprudencia de la propia Segunda Sala<sup>288</sup> citada se estableció que las autoridades administrativas, al fundar y motivar sus actos, no se encuentran obligadas a acatar la jurisprudencia, dado que ésta sólo vincula a los órganos jurisdiccionales en razón de que se trata de soluciones dadas a casos particulares y no de una norma general, en este caso, por mayoría de razón puede concluirse que la tesis aislada que fue materia básica de esta subunidad es discutible y, además, pueden proponerse otros criterios que igualmente pueden ser referencia de las autoridades administrativas.

Por tanto, en los siguientes apartados se proponen otras soluciones a la antinomia de que se trata, soluciones que, de acuerdo con lo anterior, pueden igualmente ser atendidas por la autoridad administrativa de encontrarse en la disyuntiva de si aplicar las reglas del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud o las reglas del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## 2.2. De jerarquía

Según se expuso en el capítulo primero de esta investigación,<sup>289</sup> el criterio de jerarquía para la solución de antinomias descansa en la gra-

---

<sup>288</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; "JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS"; tesis de jurisprudencia 2a./J. 38/2002; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XV; mayo de 2002; p. 175.

<sup>289</sup> *Supra*; p. 83 y siguientes.

dación que exista entre las normas jurídicas que sean materia de la misma.

Consecuentemente, el orden en el que se hallen dispuestas las normas de un sistema jurídico será la herramienta para que el juzgador decida qué norma debe aplicarse de entre dos o más que, en un asunto específico, se excluyan recíprocamente.

Por lo tanto, en la primera parte de esta tesis se dijo que los presupuestos insuperables para la operatividad del criterio en comento son, por una parte, que las normas materia de la antinomia se ubiquen en estratos diferentes de la jerarquía a la que pertenezcan y, por otra parte, que, por obvias razones, en el sistema jurídico dentro del que se presente dicha antinomia exista la referida jerarquía de leyes.

Lo anterior es así, ya que la aplicación del criterio de jerarquía de solución de antinomias radica esencialmente en la diferencia ordinal de los dispositivos sobre los cuales se vaya a aplicar. Entonces, si las normas del caso se encuentran en el mismo nivel jerárquico es indudable que el referido criterio carecerá de materia.

Asimismo, en el primer capítulo se mencionó que para esta investigación se daba por hecho la existencia de una jerarquía de normas, pues, además de que en el sistema jurídico mexicano existe precisamente esa gradación, la misma se desprende de la perspectiva formalista a través de la cual se ha intentado comprender el concepto *validez jurídica*.

En efecto, también en el capítulo primero de esta investigación<sup>290</sup> se expuso que, de acuerdo con aquel punto de vista formalista, la validez jurídica representa una adecuación legislativa entre las normas que conforman un sistema de derecho, atendiendo a la jerarquía que existe entre ellas y, por tanto, las normas de menor grado deben ser acordes con sus supraordinadas y éstas, a su vez, con las que les sigan en grado superior

---

<sup>290</sup> *Supra*; p. 5 y siguientes.

hasta llegar a una norma fundamental, de tal manera que en conjunto constituyan un todo coherente.

En este orden de ideas, el sistema jurídico mexicano guarda un orden jerárquico, mismo que tiene por cúspide a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debajo de la cual se sitúan los tratados internacionales y las leyes generales y, en tercer lugar, se reconoce a las leyes federales a la par de las leyes locales.

Dicho criterio se sustenta en el artículo 133 constitucional, que a la letra establece:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ahora bien, la interpretación antes expresada, respecto de que las leyes generales y los tratados se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales no es una constante, sino que ha obedecido a una persistente reflexión jurisprudencial y doctrinal.

En efecto, antes de 1999 se sostenía la tesis de que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa.<sup>291</sup> Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema permitió concluir, a partir de 1999, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa —lo que de hecho nunca ha estado en duda—, pues las leyes deben emanar de ella y ser aprobadas

---

<sup>291</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; tesis aislada P. C/92; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Octava Época; tomo 60; diciembre de 1992; p. 27.

por un órgano constituido, y los tratados deben, asimismo, estar de acuerdo con la ley fundamental, ya que se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución y por encima de la normativa federal y local, pues esos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, amén de que en esa materia resulta inexistente limitación competencial alguna entre la Federación y las entidades federativas, ya que, por mandato expreso del propio artículo 133 constitucional, el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, sin importar que para diversos efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Entonces, la interpretación de aquel ordinal lleva a considerar en tercer lugar a las leyes federales y locales.

Sobre este particular téngase en cuenta la tesis aislada número P. LXXVII/99, consultable en la página 46 del tomo X del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, noviembre de 1999, que fue emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo la voz y texto siguientes:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema res-

pecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que

considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Posteriormente, en marzo de 2001, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró el criterio del Pleno en el sentido de que del artículo 133 de la ley fundamental se desprenden los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, que en conjunto sostienen el razonamiento de que la constitución federal, las leyes que de ella emanen y los tratados celebrados con potencias extranjeras por el Presidente y aprobados por el Senado son la ley suprema de toda la Unión, por lo que los jueces locales deben ceñirse a dichos ordenamientos, aun existiendo preceptos en contrario de la normativa de su entidad.

Dicho razonamiento se encuentra en la tesis aislada 1a. XVI/2001, publicada en el tomo XIII, página 113, del Semanario Judicial de la Federal y Gaceta, marzo de 2001, con el rubro y contenido que a continuación transcribo:

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO  
NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL  
ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Funda-

mental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

En este orden de ideas, es de sostenerse que las leyes generales son jerárquicamente superiores a las leyes federales, dado que son las leyes emanadas de la Constitución a que se refiere el artículo 133 de ese máximo ordenamiento jurídico del país.

Al respecto, recuérdese lo expuesto en la unidad 2 del capítulo tercero, respecto de que una ley general es un ordenamiento jurídico tendiente a regular un sistema nacional de servicios o de planeación, distribuyendo y coordinando las competencias de las autoridades federales, locales y municipales tratándose de una materia que la propia Constitución considera de la incumbencia de esos tres órdenes y que, en consecuencia, esas autoridades deben arreglar su actuación a esa ley marco dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Luego, es factible concluir que las mencionadas leyes generales comparten la misma jerarquía de los tratados internacionales, es decir, se ubican en segundo plano inmediatamente después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por arriba de las leyes federales y de las leyes locales.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> "TRATADOS INTERNACIONALES, POR DEBAJO DE LA CONSTITUCIÓN"; <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2007/Noticia20070213.htm> (4 de diciembre de 2008, 20:00 horas)

Este último razonamiento se sustenta, igualmente, en la interpretación del artículo 133 constitucional, pues de ese dispositivo se advierte la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que integren la "Ley Suprema de la Unión". Así, las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere ese artículo de la ley fundamental no corresponden a las leyes federales, que sólo ascienden al ámbito federal, sino que se trata de las leyes generales, mismas que, como se ha visto, conciernen a todos los órdenes parciales que integran el Estado mexicano.

Así se sustentó en la tesis P. VII/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el tenor siguiente:<sup>293</sup>

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en

---

<sup>293</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XXV; abril de 2007; p. 5.

cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Consecuentemente, queda de manifiesto que las leyes del Congreso de la Unión a que se refiere el multirreferido artículo 133 constitucional no son las leyes federales, sino aquéllas que inciden en todos los órdenes de gobierno del Estado mexicano y cuya emisión deriva de ese mismo ordenamiento cúspide y, entonces, el principio de supremacía constitucional se entiende en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales conformes con ella forman un orden jurídico superior de carácter nacional, en el que la Constitución es el pináculo. Este criterio también fue emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis aislada P. VIII/2007, cuyo tenor es:<sup>294</sup>

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

---

<sup>294</sup> *Ídem*; p. 6.

Así las cosas, queda en evidencia que existe una diferencia jerárquica entre las leyes generales y las leyes federales, misma que se concreta en que aquéllas están por encima de éstas y, en consecuencia, de acuerdo con el concepto formalista de la validez jurídica, las leyes federales deben ser acordes con las generales, pues sólo así se justifica la adecuación legislativa y, por ende, la coherencia del sistema jurídico mexicano respecto de la relación entre esas normas.

Sobre toda esta base, la antinomia materia de este cuarto capítulo es fácilmente resoluble, pues, si se considera que existe una recíproca exclusión entre las normas que rigen sendos recursos administrativos en la Ley General de Salud y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se tiene que, siendo aquélla una ley general y ésta una ley federal, se actualiza una diferencia ordinal entre ambas, lo que posibilita la aplicación del criterio de jerarquía de solución de antinomias, mismo que al consistir en tener por prevaleciente a la norma superior, hace deducir que, respecto de la impugnación de una determinación dictada por una autoridad administrativo-sanitaria, el procedimiento de mérito debe regirse por los dispositivos relativos al recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y no por los establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el denominado recurso de revisión, aun cuando la resolución combatida haya sido emitida por una autoridad de la Administración Pública Federal.

Por último, debe resaltarse que, según se ha dicho, la práctica jurídica ha delineado ciertos parámetros para la aplicación de los criterios de solución de antinomias, entre los que destacan que, ante un problema de esa naturaleza, primeramente debe agotarse el criterio de jerarquía, después el de especialidad y en tercer lugar el de temporalidad, en razón de que se estima que el primero tiene mayor peso que los otros dos y el segundo, a su vez, se prefiere al criterio de temporalidad, que será el que se aplique

cuando los anteriores no pueden emplearse. Entonces, en la especie considero que la solución aquí desarrollada es la que en principio debe operar.

### **2.3. De especialidad**

Se ha expresado que en la práctica y en la doctrina jurídicas impera el criterio de que, ante una antinomia, primero debe agotarse el razonamiento de jerarquía para su solución, después, si éste es insuficiente, se empleará el principio de especialidad y, sólo si los dos anteriores resultan inoperantes, en tercer lugar habrá que acudir al postulado de temporalidad.<sup>295</sup>

En este orden de ideas, queda en evidencia que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun suponiendo que hubiera agotado sin éxito el criterio de jerarquía de solución de antinomias, previo a emplear el postulado de temporalidad en los términos en que lo hizo también debió agotar el razonamiento de especialidad para resolver el problema de aplicación del derecho de que se trata, criterio este último respecto del cual pienso que, con su aplicación, al igual que con el postulado de jerarquía que se trató en el apartado anterior, se llega a la conclusión de que el recurso administrativo prevaleciente para combatir actos de las autoridades administrativo-sanitarias es el de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, y no así el de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como lo sostiene la mencionada Segunda Sala del más alto tribunal mexicano.

Sobre el citado criterio de especialidad de solución de antinomias, en el inciso 2.1.1.1.3 del capítulo primero,<sup>296</sup> se dijo que, en su formulación clásica, radica en que la norma especial deroga a la norma general, por lo que es de tenerse en cuenta que este razonamiento tiene su fundamento en la individua-

---

<sup>295</sup> *Supra*; p. 64.

<sup>296</sup> *Supra*; p. 88 y siguientes.

lización de la norma jurídica, ya que, si se recuerda que toda norma de derecho es general, abstracta e impersonal, al aplicarse se particulariza y, en consecuencia, la norma se lleva al caso concreto.

Por tanto, el criterio de especialidad en comento radica en dirigir a un extremo el análisis de la fundamentación, con el propósito de decidir qué hipótesis normativa es la que mejor se actualiza respecto de los hechos que se pretende normar. Esto es así, toda vez que resulta indudable que, para que se actualice la antinomia, las normas del caso primeramente deben, en mayor o en menor medida, relacionarse con los sucesos de que se trate, pues de lo contrario dicha antinomia sería inexistente. En consecuencia, si los preceptos de derecho materia del problema regulan el mismo hecho, pero no es dable aplicarlos simultáneamente, el juzgador se verá orillado a decidir cuál de esas normas regula con mayor precisión o especialidad el asunto de marras, resolviendo, de esta manera, la antinomia.

Con base en estas ideas, ante un problema de aplicación de normas jurídicas, si en principio el criterio de jerarquía para solucionarlo resultare insuficiente, debe acudirse al postulado de especialidad para intentar resolver esa cuestión, para lo cual debe, en suma, decidirse cuál de las normas en conflicto rige con mayor especialidad los hechos de mérito y, entonces, decirse por su prevalencia.

Ahora bien, para concluir cuál de las normas materia de la antinomia rige con mayor especialidad los sucesos de que en concreto se trate soy de la opinión de que debe llevarse a cabo un análisis, primero, del acto a regir y, en segundo lugar, del grado de adecuación de las normas en conflicto respecto de aquel acto.

Lo anterior significa que en principio debe deducirse cuál es la naturaleza del acto a normar, es decir, con qué disciplina del derecho guarda mayor afinidad, esto es, ver si se trata de un acto civil, penal, mercantil, laboral, administrativo, etcétera.

Claro está que ese análisis obedece a una mera aproximación entre el contenido general del elemento fáctico de que se trate con las diversas especialidades de la materia jurídica, pues es indudable que, como en este caso ocurre, el acto en cuestión puede ser de naturaleza administrativa, pero a su vez se trata de un tema de control sanitario, respecto del cual, a su vez, se trata de una cuestión impugnativa. Luego, el criterio de especialidad obedece a todos y cada uno de los factores que incidan en el régimen de los hechos sometidos al conocimiento del juzgador y no, como pudiera pensarse, a una elección categórica resultante sólo de la coincidencia entre el tipo de conducta desplegada y la norma que rijan esa especie de conducta. Esto es, en la especie no puede decirse que, si lo que se trata de normar es un recurso administrativo, entonces, debe aplicarse una ley de procedimiento administrativo, ya que deben considerarse otros factores, tales como la materia del acto recurrido, el ámbito espacial de esa materia, el tipo de autoridad que lo emitió, etcétera.

Por otro lado, una vez hecho el análisis anterior, el juzgador debe decidir, de entre el catálogo de normas que pudieran tener relación con el o los actos de marras, cuál es la que más específicamente los regula y, consiguientemente, resolver que ésta prevalece sobre las demás.

A fin de realizar esto último, considero que fundamentalmente debe atenderse a los ámbitos de validez de la norma de derecho, los cuales se establecen por ella misma y se aplican en relación con las características de los hechos en cuestión.

Sobre esta base, debe traerse a cuentas todo lo que se expuso en el segundo capítulo<sup>297</sup> y en las unidades 2 y 4 del capítulo tercero<sup>298</sup> de este trabajo de investigación, ya que ahí se abordó lo relativo al recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y al recurso de revisión de

---

<sup>297</sup> *Supra*; p. 113 y siguientes.

<sup>298</sup> *Supra*; pp. 209 y siguientes, y 227 y siguientes, respectivamente.

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, asimismo, se esbozó la naturaleza de ambos cuerpos normativos —de la Ley General de Salud y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo—.

En este sentido, el objetivo es dilucidar qué normas, de entre las contenidas en la Ley General de Salud para regir el denominado recurso de inconformidad y las contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por lo que hace al llamado recurso de revisión, son más específicas en cuanto a la impugnación en sede administrativa de las resoluciones dictadas por las autoridades sanitarias. Lo que significa que hay que decidir cuál de esas normas es más general y cuál más específica respecto del acto de recurrir una determinación administrativo-sanitaria.

Con base en esto, inicialmente es de establecerse que el acto a normar en la especie es el recurso administrativo procedente contra decisiones de las autoridades administrativo-sanitarias, por lo tanto, tratase, en sentido amplio, de una instancia y de un derecho subjetivo de naturaleza administrativa y, en sentido estricto, del medio de impugnación interna que los gobernados tienen a su alcance para combatir los actos definitivos de las autoridades administrativo-sanitarias.

Así las cosas, puede afirmarse que se está frente a una figura materialmente especializada, ya que, si bien por un lado comparte las características de los recursos administrativos, se trata de un medio de impugnación cuyo ejercicio se circunscribe a una materia autónoma del derecho administrativo mexicano, por lo que posee características singulares que lo diferencian de los demás recursos administrativos considerados de manera general.

La afirmación anterior se debe a que el derecho sanitario considérase “una disciplina jurídica especial cuya autonomía data de hace casi un

siglo",<sup>299</sup> pues se le reconoce un método y una doctrina propios, amén de una legislación sistemática.<sup>300</sup>

Entonces, se está frente a un recurso administrativo especializado, toda vez que su naturaleza se ve fuertemente influida por la materia en que sustantivamente se desarrollan los actos contra los que es procedente su interposición.

Consiguientemente, debe de igual manera considerarse que el derecho social de protección de la salud, fundamento de la materia sanitaria, posee características propias, entre las que destaca su papel realizador del concepto de salubridad general, mismo que se concibe como un tema de interés nacional y, por consiguiente, de la competencia de los tres niveles de gobierno en el Estado mexicano, es decir, trátase de una materia concurrente.<sup>301</sup>

Así las cosas, para la procedencia del recurso administrativo contra las determinaciones de las autoridades administrativo-sanitarias no puede soslayarse que éstas —las resoluciones potencialmente recurribles— pueden ser dictadas por autoridades federales, locales y municipales y, entonces, el medio de impugnación contra ellas oponible debe, asimismo, caracterizarse por ser procedente en cualquiera de esos tres ámbitos de gobierno, pues de lo contrario se caería en el extremo de que, a pesar de ser uniforme la materia del acto (en este caso un acto administrativo-sanitario), existirían medios de impugnación diferentes según el ámbito espacial al que pertenezca el funcionario que dicte la resolución de mérito.

Vistas las singularidades del acto a normar, procede ahora analizar las normas que resultan susceptibles para regirlo y, así, deducir cuál de ellas debe prevalecer porque lo norme con mayor especialidad.

---

<sup>299</sup> CASA MADRID MATA, Octavio R.; Ob. Cit.; p. XIV.

<sup>300</sup> *Idem*.

<sup>301</sup> *Supra*; p. 207 y siguientes.

Al respecto, se tienen dos alternativas: 1) El recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud y 2) el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Respecto del recurso de inconformidad, en el apartado 1.2.1 del capítulo segundo<sup>302</sup> de este trabajo se concluyó que es un medio de impugnación administrativa que los gobernados interesados pueden hacer valer contra actos o resoluciones de las autoridades sanitarias federales, locales o municipales que, en aplicación de la Ley General de Salud, resuelvan una petición o finalicen un procedimiento.

En cuanto al recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el numeral 2.2.1 del mismo capítulo segundo<sup>303</sup> se dijo que es un medio optativo de impugnación que los gobernados afectados por actos definitivos de las autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada y, excepcionalmente, de la Administración Pública Federal Paraestatal pueden hacer valer contra ellos.

Luego, me parece meridianamente claro que la norma que debe prevalecer en este caso en la Ley General de Salud, habida cuenta que resulta mayormente acorde con la materia que rige al recurso administrativo procedente contra las determinaciones de las autoridades administrativo-sanitarias, fundamentalmente por lo que se refiere al ámbito espacial en el que la misma puede desenvolverse.

Pensar lo contrario generaría caer en el absurdo de que el recurso de inconformidad sería parcialmente aplicable, pues sólo prevalecería respecto de los actos de las autoridades administrativo-sanitarias locales y municipales, a las que evidentemente no las rige la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y a su vez el recurso de revisión previsto en este último ordenamiento sólo resultaría procedente contra las resoluciones de

---

<sup>302</sup> *Supra*; pp. 130 y 131.

<sup>303</sup> *Supra*; pp. 162 y 163.

las autoridades administrativo-sanitarias federales. Luego, subsistirían ambos recursos en contravención de la seguridad jurídica que se le debe a toda persona dentro del territorio nacional.

Apoya la conclusión anterior el voto particular del Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Jorge Alberto García Cáceres, quien, respecto de la resolución tomada en el juicio contencioso administrativo número 12340/01-17-08-2/840/02-PL-01-04, concluyó:<sup>304</sup>

#### VOTO PARTICULAR

La mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala Superior... concluyeron que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedaron derogados, por disposición expresa de su Artículo Segundo Transitorio, todos los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas en dicho ordenamiento, como lo es el recurso de inconformidad previsto en el artículo 438 de la Ley General de Salud...

Respetuosamente disiento del criterio... en la medida que en mi opinión no puede considerarse que la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo implicó la derogación de la Ley General de Salud, en lo tocante al recurso de inconformidad... según los razonamientos que en seguida me permito exponer:

El artículo 2°... de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo califica a la ley como de aplicación supletoria... y precisamente en virtud de ese carácter supletorio, aunado al hecho de que se trata de un ordenamiento general, es que considero que jurídicamente no puede derogar una norma especial.

Respecto de este punto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [misma que emitió la tesis

---

<sup>304</sup> Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Jorge Alberto García Cáceres; "Voto particular"; *sentencia definitiva del Pleno*; juicio contencioso administrativo número 12340/01-17-08-2/840/02-PL-01-04; Ciudad de México, Distrito Federal; 14 de marzo de 2003; pp. 21-24.

aislada con la que no se está de acuerdo en esta tesis], ha sustentado la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Época, Tomo XLV, página 2072, que resulta ilustrativa para el caso que nos ocupa y cuyo texto es:

LEYES ESPECIALES EN OPOSICIÓN A LEYES GENERALES.

Una ley especial no puede ser derogada por una de carácter general, cuando no exista la disposición expresa; ya que por principio de derecho, la oposición aparente que puede existir entre una ley general y una especial, debe interpretarse en sentido de que la especial subsiste, como excepción a la de carácter general.

[...]

En este mismo sentido, también resulta aplicable la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1 Enero a Junio de 1989, página 445, cuyo texto es el siguiente:

LEYES ESPECIALES Y LEYES GENERALES, REGLA PARA SU DEROGACIÓN.

De acuerdo con el artículo 9º, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, la reforma o derogación de una disposición normativa puede producirse en dos formas: expresamente, cuando una ley posterior claramente señala, declara o especifica que la ley anterior ha perdido vigencia; o tácitamente, cuando se produce una incompatibilidad o contradicción entre sus preceptos. Siendo esta la regla general, rige no obstante un principio distinto cuando la norma anterior es especial y la posterior es general, **según reza un aforismo tradicional en derecho (lex posteriori, non derogat priori especial) recogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, conforme al cual una norma general posterior no deroga a una espe-**

**cial anterior, aunque en apariencia exista contradicción entre sus textos, a menos que el legislador manifieste expresamente su voluntad de dejar sin efectos la excepción para asimilarla a una regla general [sic].** Si la norma posterior es especial, la derogación en cambio puede ser tácita o expresa.

[...]

Aún suponiendo que los criterios insertos no son lo suficientemente ilustrativos, cabe apuntar, que el aceptar la solución que se da en el presente asunto, es decir, la derogación del recurso de inconformidad, implica darle al artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo alcances jurídicos que no puede tener, en la medida que dicho ordenamiento regula, según su artículo 1°, los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada y de los organismos descentralizados, sin embargo, la Ley General de Salud, por su naturaleza de general, se debe aplicar en los tres niveles de gobierno, esto es, el federal, estatal y el municipal. De este modo no puedo admitir como válido el criterio mayoritario.

...si el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud quedó derogado en cuanto a la actuación de cualquier autoridad;... entonces ¿Cuál sería el medio de impugnación para combatir una resolución que proviniera de una autoridad como los Servicios de Salud Pública de algún estado?, pues estas autoridades estatales son competentes conforme a la citada Ley General de Salud para aplicarla...

De este modo, si los actos de las autoridades estatales no se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ¿cuál sería la justificación jurídica para que un recurso que sólo opera a nivel federal substituya a otro que procede en contra de los actos que en materia de salud y con sustento en la ley de la materia dicten o realicen autoridades estatales o municipales de gobierno?

Si el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud quedó derogado en forma parcial, sólo en la medida que la resolución recurrida emane de la Administración Pública Centralizada (como sucede en el caso), u orga-

nismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal como se resuelve el presente asunto ¿En dónde queda el principio de la generalidad de las leyes? La derogación que en este fallo se dice que operó rompería una característica que debe respetar todo ordenamiento fundamental de las normas legales o reglamentarias, que es su generalidad, pues dado el caso, tendremos que algunas autoridades podrán aplicar la ley de una manera, pudiéndose recurrir sus actos a través de una vía, en tanto que otras autoridades, aún cuando el tipo de acto sea el mismo, la ley les aplicará otra manera y sus actos serán recurribles a través de una vía diversa. Esta situación dista mucho de crear un estado de seguridad jurídica.

[...]

De esta cita puede deducirse, incluso, que la derogación tácita del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud es contraria a la propia naturaleza de la materia sanitaria y, por tanto, genera que en su desarrollo se presenten visos de inseguridad jurídica. Esto en razón de que al no ser acordes los ámbitos espaciales de validez del tema de salubridad general y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se provoca que deban subsistir aplicaciones parciales de este ordenamiento y de la Ley General de Salud respecto del mismo punto, en este caso el recurso administrativo procedente contra las resoluciones de las autoridades administrativo-sanitarias.

Asimismo, a mi parecer se desprende que lo previsto en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el sentido de que, con la entrada en vigor de ese cuerpo normativo, quedaron derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esa ley, particularmente los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la misma, es contrario al carácter esencial de ese propio cuerpo normativo, que obedece a una ley supletoria, según su artículo 2.

Efectivamente, si se tiene en mente que la supletoriedad en el derecho implica la existencia de un ordenamiento a suplir y un ordenamiento supletorio y que, en concreto, esa figura consiste en detallar, a través de la norma supletoria, las disposiciones vagas o imprecisas de la norma suplida, es factible arribar a la conclusión de que necesariamente debe existir norma a suplir para que opere la norma supletoria, pues de no ser así realmente lo que se daría sería una sustitución de normas.

Consecuentemente, si el referido artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expresamente ordena la derogación de las normas que debe suplir, está yendo contra la naturaleza misma de esa ley, pues al prescribir la eliminación de las disposiciones a suplir automáticamente deja de ser supletoria para convertirse en una norma sustituta.

Finalmente, es pertinente destacar que no resulta contrario a todo lo anterior lo afirmado en la unidad 4 del capítulo tercero<sup>305</sup> respecto de que los procedimientos no condicionados por el objeto, es decir, los que pueden reglamentarse con independencia de la función administrativa que se ejerza y de la materia de que se trate, deben ser normados por una ley de procedimiento administrativo, y que el ejemplo típico al respecto sea precisamente el recurso administrativo, pues éste se trata de un procedimiento no condicionado a la función administrativa ni a la materia en que se interponga, dado que independientemente de ello sigue reglas generales que no varían sea cual fuere la función administrativa que se desarrolle y la materia de que se trate.

En efecto, esto último no echa abajo la prevalencia del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud respecto del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se concluye al aplicar el criterio de especialidad de solución de antinomias, puesto que en este caso

---

<sup>305</sup> *Supra*; p. 230.

no debe pasarse por alto que opera una excepción insalvable, que consiste en la imposibilidad de derogar tácitamente una norma especial a partir de considerar aplicable una norma general, pues ello sólo acarrea, como se ha demostrado, la actualización de un estado de inseguridad jurídica.

Se dice lo anterior, pues, de acuerdo con lo que se ha expuesto, la especialidad de una ley no sólo radica en la materia de los actos que regula, sino que involucra factores relacionados también con los ámbitos espacial y personal de validez de la norma. Consecuentemente, esos mismos factores deben, asimismo, considerarse para calificar el condicionamiento de los procedimientos que regula.

Esto significa que, en la especie, de ninguna manera puede soslayarse que la Ley General de Salud tiene ámbitos espaciales y personales de validez diversos a los de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por lo tanto, el recurso administrativo previsto en aquélla no puede verse derogado por el previsto en esta última, dado que ello significaría hacer prevalecer su recurso de revisión, a pesar de que este medio de impugnación no es del todo compatible con el recuso de inconformidad en comento.

Lo anterior queda incluso de manifiesto por el hecho de que el procedimiento establecido para cada uno de los recursos administrativos de que se trata es diferente,<sup>306</sup> a grado tal que para el caso de la inconformidad se prevé una figura que para la revisión no hay y que, a mi consideración, resulta fundamental para la resolución de un recurso administrativo en materia sanitaria.

La figura a la que me refiero es la *opinión técnica* prevista en el artículo 445 de la Ley General de Salud, misma que, como se dijo en el capítulo segundo,<sup>307</sup> es de gran trascendencia para la sustanciación y resolución del recurso de inconformidad, habida cuenta que constituye la

---

<sup>306</sup> *Supra*; p. 188 y siguientes.

<sup>307</sup> *Supra*; pp. 141 y 142.

explicación del asunto de que se trate y que, por tanto, resulta indispensable, dado que en materia sanitaria los asuntos suelen involucrar materias altamente técnicas, tales como la medicina, la química, la biología, la farmacología, la toxicología, etcétera.

En consecuencia, esa *opinión técnica* es acorde con las características de la materia administrativo-sanitaria, razón por la que es de reiterarse que devendría en incorrecto hacer prevalecer el procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el recurso de revisión sobre el establecido en la Ley General de Salud para el recurso de inconformidad, ya que en aquél ordenamiento jurídico no se prevé la figura de la rendición de una opinión técnica que ilustre al juzgador el asunto que se le someta a revisión.

No es óbice a eso que en el apartado 2.2.3 del capítulo segundo<sup>308</sup> se haya hecho alusión a una etapa que se denominó *de recaudación de información* dentro de la sustanciación del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues además de que esa etapa se deduce de una interpretación sistemática y no de una disposición expresa, lo cierto es que de cualquier manera esa *recaudación de información* no comparte la naturaleza de la *opinión técnica* prevista para el recurso de inconformidad, toda vez que ésta es una explicación del asunto materia de impugnación, mientras que la *recaudación de información* obedece más bien a una conducta de allegamiento de datos para resolver el recurso, por lo que ya no sólo se reduciría a *decir de qué se trata el asunto*, sino que tendería a influir en la determinación de éste.

Con esto quiero decir que no son compatibles ambas figuras y, por ello, de ninguna manera puede expresarse que la *opinión técnica* sea intrascendente para considerar más acorde el procedimiento del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud para atender las impugnaciones

---

<sup>308</sup> *Supra*; p. 171 y siguientes.

hechas contra actos de las autoridades administrativo-sanitarias, pues lo cierto es que esa *opinión técnica* demuestra que la Ley General de Salud prevé los mecanismos más idóneos para el desarrollo de la materia sanitaria, lo que la hace más especial respecto de ella y, por consiguiente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no puede restarle prevalencia, ya que ello significaría restar mecanismos de idoneidad a la citada materia sanitaria.

Por conclusión, queda demostrado que la aplicación del criterio de especialidad para resolver la antinomia entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto del recurso administrativo que cada una de ellas prevé se inclina por la prevalencia de la primera, en razón de que el ordenamiento adjetivo federal administrativo mencionado en segundo orden, por una parte, no cubre totalmente los ámbitos dentro de los que se desenvuelve la materia sanitaria y, por otra parte, no regula expresamente los mecanismos para que esa misma materia se desarrolle eficazmente.

#### **2.4. Otros**

En el capítulo primero de esta investigación, al hablar de los criterios de solución de antinomias, se dijo que, una vez agotados los razonamientos tradicionales, es decir, el de jerarquía, el de especialidad y el de temporalidad, sin que la antinomia de mérito quedara saldada, se consideraran destacables dos criterios más para atacar ese problema práctico-jurídico, que son el criterio de competencia y el criterio de asignación de alternativas a la norma, así como la teoría de ponderación de principios, considerada ésta como la última alternativa para resolver dicha cuestión.

En este sentido, a fin de completar la exposición sobre la solución que considero correcta al problema antinómico entre la Ley General de Sa-

lud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se ha venido comentando, bajo la suposición de que los argumentos plasmados en los apartados anteriores fueren infundados, en esta parte se verá si los mencionados criterios de competencia y de asignación de alternativas a la norma y la teoría de ponderación de principios son aplicables y, en caso afirmativo, cuál es el resultado.

Respecto del llamado criterio de competencia de solución de antinomias es de recordarse que sus presupuestos son: 1) La existencia de un problema de aplicación entre normas provenientes de fuentes diversas; 2) que entre esas fuentes sea inexistente una relación jerárquica, por estar dispuestas en el mismo nivel, y 3) que las relaciones entre dichas fuentes estén reguladas por normas jerárquicas superiores a ellas, atribuyendo y reservando a cada una de las mismas —las fuentes— una esfera material de competencia diferente, de modo que tengan competencia exclusiva para regular cierta materia.

Sobre esta base, es inconcuso que en la especie no es aplicable el citado criterio de competencia para resolver el problema entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se trata, dado que su fuente es la misma, a saber, el Congreso de la Unión. Luego, ninguno de los presupuestos antes listados se cumple.

Por su parte, el llamado criterio de asignación de alternativas a la norma para solucionar una antinomia, según se dijo también en el capítulo primero de este trabajo, se puede emplear si, y sólo si, el problema se presenta entre dos o más dispositivos conformantes de un mismo ordenamiento, pues únicamente bajo esta circunstancia serían susceptibles de desestimación los criterios tradicionales, dado que serían inexistentes los parámetros jerárquico, de especialidad y cronológico que posibilitaran su empleo.

Entonces, si en este caso la antinomia en comento se da entre dispositivos pertenecientes a ordenamientos diversos, o sea, entre la Ley

General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deviene en indudable la inoperancia de dicho criterio, pues por ese hecho —que la antinomia se dé entre dispositivos de conjuntos normativos diferentes— sí es posible deducir los parámetros jerárquico, de especialidad y cronológico que hacen aplicables los criterios tradicionales de solución de antinomias e inaplicable el razonamiento de asignación de alternativas a la norma en comento; lo cual ya se demostró en los apartados anteriores al evidenciar que entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hay diferencias de jerarquía, de especialidad y de temporalidad.

Finalmente, la denominada teoría de ponderación de principios, que se dijo<sup>309</sup> es la última salida a una antinomia, sostiene que cuando un problema jurídico de aplicación fuere irresoluble con la aplicación de los diversos criterios que se han detallado, el juzgador ante quien se presente esa cuestión, al no estarle permitido dejar sin solución ese problema por más que las normas materia del mismo no le proporcionen alguna respuesta, deberá, en última instancia, resolver ese conflicto de acuerdo con un razonamiento de proporcionalidad, ponderando los elementos de idoneidad y necesidad del asunto en concreto.

Eso significa que, a partir de un discernimiento propio, el juzgador tendrá que valorar las circunstancias del caso y resolver el problema de manera tal que atienda al postulado de mayor beneficio, lo que en el caso del derecho, por ser un fenómeno social, se inclina hacia el bien común. En consecuencia, la antinomia de mérito tendrá que ser solucionada de tal manera que los intereses generales prevalezcan sobre los particulares o, en su defecto, si no se alcanzan a prever o distinguir aquéllos —los intereses generales— de éstos —los intereses particulares—, por la prevalencia de la norma que cause un menor daño.

---

<sup>309</sup> *Supra*; p. 80 y siguientes.

Ahora bien, bajo el supuesto de que el problema en estudio fuera irresoluble mediante los criterios tradicionales y al no serle tampoco aplicables los razonamientos de competencia y de asignación de alternativas a la norma, según se ha visto en líneas precedentes, tendría que dilucidarse con base en la mencionada teoría de ponderación de principios, conforme con la cual soy de la opinión que deben prevalecer las reglas del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud sobre las del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en razón de los argumentos que a continuación se exponen.

En la primera unidad de este cuarto capítulo se planteó la antinomia objeto de estudio, y al respecto se aclaró que ese problema se actualiza de manera general como una traba contra la coordinación fundamental en materia de salubridad general, ya que, si se atiende a casos aislados en los que sólo actuaran autoridades federales, locales o municipales, esa cuestión podría tacharse de inexistente, habida cuenta de que sería suficiente atender al ámbito espacial del funcionario emisor de la resolución susceptible de impugnación para saber si contra ella es oponible el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud o el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, si la determinación de marras fuere emitida por una autoridad administrativo-sanitaria local o municipal resultaría incuestionable que contra ella podría interponerse el recurso de inconformidad y no el de revisión, toda vez que el ordenamiento que rige este último sólo es aplicable a los actos de funcionarios federales, empero, si la resolución de que se trate fuere realizada por una autoridad federal, el recurso procedente sería el de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues, además de que es el ordenamiento aplicable respecto de actos de servidores públicos federales, su artículo segundo transitorio establece la derogación de los diferentes recursos administrativos previstos en las di-

versas leyes a las que resulta supletorio dicho ordenamiento adjetivo federal administrativo, entre ellas la Ley General de Salud.

Así las cosas, es evidente que acontece una contrariedad aún más sería que el sólo reducirse a escoger entre el recurso de inconformidad y el recurso de revisión, según se trate de una resolución administrativo-sanitaria local o municipal, o federal, respectivamente, puesto que lo que surge realmente es todo un problema de eficacia del sistema jurídico mexicano respecto del Sistema Nacional de Salud, particularmente porque se vulnera su congruencia, en razón de que bajo el esquema anterior se está en el entendido de que en materia de control sanitario existen dos recursos administrativos procedentes, uno que sólo puede oponerse contra actos locales o municipales y otro que sólo es de interponerse contra resoluciones federales.

Asimismo, el aspecto que me parece más desfavorable de todo esto es la vulneración de la garantía de seguridad jurídica que se le debe a toda persona dentro del territorio nacional, ya que de aceptarse la subsistencia de ambos recursos bajo el argumento de que sólo debe escogerse el procedente conforme con el ámbito espacial de pertenencia de la autoridad emisora se contradeciría el postulado de concurrencia que impera en materia de salubridad general, toda vez que si bien una resolución administrativo-sanitaria muy difícilmente estaría signada a la vez por una autoridad federal y una local o municipal, originando realmente una incógnita respecto de qué recurso administrativo sería procedente contra ella, lo cierto es que en los procedimientos que se siguen para culminar con una resolución de esa naturaleza frecuentemente sí intervienen de manera conjunta autoridades de esos tres ámbitos.

Por ejemplo, es sumamente común que, debido a que las autoridades federales de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios se concentran en la Ciudad de México, Distrito Federal, para sus

actuaciones en cualquier otra entidad federativa soliciten el apoyo de las autoridades de los Servicios de Salud del lugar al que se dirijan. Así, es una constante que las notificaciones personales de las resoluciones de la autoridad federal que se deban practicar fuera del Distrito Federal se lleven a cabo por los funcionarios de la entidad federativa de que se trate o, incluso, se ha llegado al extremo de que al ordenarse una visita de verificación sanitaria federal en un lugar fuera de la capital del país, dicha diligencia sea practicada por un verificador federal y por un verificador del lugar de que se trate, que acompaña a aquél y lo apoya en el desarrollo de la diligencia.

En estos casos, ¿qué seguridad tiene el gobernado respecto de la norma que prevalece para combatir la resolución que considere contraria a derecho?, ¿sobre qué ordenamiento podrá basarse para exponer sus conceptos de agravio?, si durante el procedimiento intervinieron autoridades de ámbitos espaciales diversos.

El extremo de la inseguridad jurídica que alego se alcanza cuando, por el contrario, la resolución administrativo-sanitaria es emitida por una autoridad local o municipal, en cuyo caso, si bien podría afirmarse que es procedente de manera irrefutable el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, se llega al absurdo de que no pueda combatirse la notificación de esa determinación o los actos intraprocedimentales anteriores a ella, como sí podría haberse hecho si la misma resolución hubiere sido signada por una autoridad federal, dado que así se prevé en el capítulo séptimo y en el artículo 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por tanto, queda en evidencia la falta de uniformidad en cuanto a la regulación de los medios de defensa que los gobernados tienen a su alcance en materia de control sanitario, así como la contrariedad del principio de concurrencia que rige en tratándose de salubridad general, todo lo cual, a final de cuentas, se traduce en una flagrante vulneración a la garantía de

seguridad jurídica consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo ello, pienso que, de aplicarse la teoría de ponderación de principios para resolver la antinomia en comento, debe prevalecer la Ley General de Salud, cuenta habida que los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que al respecto deben considerarse hacen que se llegue a la conclusión de que, siendo aquel ordenamiento jurídico susceptible de aplicación por cualquier autoridad del país, deben regir sus disposiciones, pues con ello se elimina cualquier incógnita sobre la procedencia del recurso administrativo contra las resoluciones administrativo-sanitarias y, en consecuencia, se privilegia la seguridad jurídica debida a cualquier persona dentro del territorio nacional.

### **3. Propuesta de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 1 y segundo transitorio**

De acuerdo con lo expuesto en las dos unidades anteriores, existe una antinomia entre la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto del recurso administrativo que se regula en cada una de ellas; problema jurídico que ha sido resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que, según el criterio cronológico de solución de antinomias, al ser de más reciente promulgación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe prevalecer el recurso de revisión en ésta previsto.

Sin embargo, esa solución es incorrecta, habida cuenta que, conforme con otros razonamientos de resolución de ese tipo de problemas, a los que incluso se les reconoce mayor peso que al criterio cronológico, el recurso administrativo que debe prevalecer es el de inconformidad de la Ley General de Salud y, en consecuencia, se hace necesario un nuevo análisis al respecto, el cual de hecho considero que debe reflejarse en una reforma a

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues si bien cualquiera de las soluciones dada a la antinomia de que se trata es susceptible de crítica, lo cierto es que, en la realidad, la inercia de la decisión dada sobre el particular por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basada en el razonamiento temporal de solución de antinomias, ha tomado tanta fuerza que se ha llegado al extremo de reconocer que, respecto de una misma materia —en este caso la relativa al control sanitario— prevalecen los dos recursos: El de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el caso de las autoridades federales y el de inconformidad regulado en la Ley General de Salud para el caso de las autoridades locales y municipales.

Esto último se corrobora con las tesis jurisprudenciales emitidas al respecto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyos datos de identificación, voz y texto son:

Quinta Época.  
Instancia: Pleno  
R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 48. Diciembre 2004.  
Tesis: V-P-SS-607  
Página: 26

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD. NO FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Conforme a lo dispuesto por el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicha Ley, fueron derogados. Sin embargo, en tratándose de la Ley General de Salud, dicha disposición únicamente derogó el recurso de inconformidad previsto en su artículo 438, respecto de los actos y resoluciones emitidas por autoridades sanitarias que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, y no así respecto a los actos de las autoridades sanitarias o estructuras administrativas sanitarias que tienen a su cargo la aplicación y vigilancia de las disposiciones de la citada Ley

como en el caso de organismos descentralizados estatales, ello atendiendo a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente en 1999, que precisa claramente el ámbito de aplicación de dicha Ley, refiriéndose concretamente a resoluciones dictadas por autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada.

Quinta Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 29. Mayo 2003.

Tesis: V-P-SS-250

Página: 99

RECURSO DE INCONFORMIDAD ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 438 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, NO QUEDÓ DEROGADO POR EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CUANDO LA RESOLUCIÓN RECURRIDA ES EMITIDA POR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO ESTATAL.

Si bien es cierto que el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo estableció que se derogaban todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la propia Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas, también lo es que dicha derogación estaba condicionada a que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regulara la materia de que se tratará, esto es, de conformidad con el artículo 1° de la misma, sobre actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada; por tanto si la resolución recurrida fue emitida por un organismo descentralizado estatal, como lo es el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, es obvio que al mismo no le resulta aplicable el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley antes citada, sino el recurso de inconformidad que establece el artículo 438 de la Ley General de Salud.

En efecto, de los criterios citados se desprende la evidente necesidad de reformar la ley, pues la situación actual, basada en tesis jurisprudenciales, simplemente es un paliativo que de suyo contradice la concurrencia en mate-

ria de salubridad general, vulnera la uniformidad jurídica tratándose del control sanitario y, por tanto, genera inseguridad jurídica para los gobernados. Esto en razón de que se reconoce la prevalencia de ambos recursos administrativos, el de revisión para asuntos federales y el de inconformidad para asuntos locales y municipales, no obstante, se pasa por alto que sustantivamente la materia sanitaria no se divide en federal, local ni municipal, sino que es concurrente.

Así las cosas, considero que dicha reforma debe dirigirse a excluir de plano la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de salubridad general. Entonces, dicho ordenamiento ni siquiera ha de subsistir con el carácter de supletorio, estrictamente hablando, de la Ley General de Salud, pues ello provocaría nuevamente un doble régimen respecto de una misma materia.

Lo anterior obedece a que, aun estableciendo que debe regir el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, si se acepta que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo le sea supletoria y no derogatoria, como actualmente lo dispone el artículo segundo transitorio de este último conjunto normativo respecto de aquél recurso, otra vez se incidiría en que para el caso de asuntos federales se aplicaría la Ley General de Salud y supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mientras que para asuntos locales y municipales sólo se aplicaría aquella norma sanitaria, sin la supletoriedad de este ordenamiento adjetivo federal administrativo.

Eso quiere decir que la aceptación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como norma estrictamente supletoria no resolvería el problema del doble régimen tratándose del recurso administrativo procedente en materia de control sanitario, ya que incluso bajo la decisión de que al respecto debe prevalecer el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, permanecería para el caso de las autoridades federales la aplicación supletoria de las disposiciones del recurso de revisión del ordenamiento adjetivo

primeramente citado, lo que resultaría en la subsistencia del problema, aunque ahora con presupuestos diferentes: Por un lado las autoridades administrativo-sanitarias federales adoptarían el régimen de la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta de manera supletoria a aquélla, y por otro lado las autoridades locales y municipales seguirían igual a como están ahora, únicamente bajo el régimen de la Ley General de Salud. Es decir, el doble régimen del recurso administrativo en materia sanitaria consistiría en que, respecto de asuntos federales, resultarían aplicables las reglas del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud, con la supletoriedad de las reglas del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por otra parte, respecto de asuntos locales y municipales también resultarían aplicables las reglas del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, pero sin la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por tanto, la materia de salubridad general, que es la única de la que se ocupa este trabajo de investigación (lo que no significa que respecto de otras materias concurrentes, como la educativa y la poblacional, también pudiera resultar necesaria una consideración de este tipo. Empero, ello considero que debe ser objeto de otro análisis y no aplicar lo aquí dicho por analogía), me parece que debe quedar excluida de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aun cuando se aceptara el empleo de este ordenamiento con carácter estrictamente supletorio en cuanto a recursos administrativos.

En este orden ideas, la reforma jurídica de que se ha hablado debe incidir directamente en los artículos 1 y segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues son las normas que disponen, respectivamente, su ámbito material de validez y la derogación de los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento.

Efectivamente, esos ordinales a la fecha textualmente disponen:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

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

[...]

## TRANSITORIOS

PRIMERO...

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Luego, si ya el penúltimo párrafo del artículo 1 de la ley citada prevé las materias a las que deberá exceptuarse de su aplicación, considero que la reforma a ese ordinal debe reducirse a agregar en dicho párrafo la materia de salubridad general.

Respecto del artículo segundo transitorio de la ley en comento, si bien es cierto que con la reforma al artículo 1 del mismo conjunto normativo ya no resultaría del todo necesaria su reforma, pues se entendería que, al excluirse de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la materia de salubridad general, subsistiría el recurso administrativo oponible en asuntos relativos a ese tema, pienso que, a fin de evitar futuras confusiones y eliminar objeto alguno de interpretación al respecto, cabría modificar dicho artículo segundo transitorio para el efecto de que en el mismo se prevea expresamente que subsisten los recursos administrativos previstos en las diversas leyes administrativas relativas a las materias que por disposición de su artículo 1 están excluidas de su aplicación. Con todo lo cual se establecería un total estado de certidumbre para los administrados en el sentido de que, al estar excluida la materia de salubridad general de la aplicación de dicho ordenamiento adjetivo federal administrativo, el recurso administrativo procedente en esa materia es el de inconformidad establecido en la Ley General de Salud.

En este sentido, propongo el texto siguiente que refleja las reformas comentadas:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria, laboral, **salubridad general**, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia

económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

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

[...]

## TRANSITORIOS

PRIMERO...

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento, **excepto las disposiciones relativas a los recursos administrativos previstos en las leyes que rijan las materias exceptuadas de esta ley conforme con el penúltimo párrafo del artículo 1**. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Ahora bien, por considerar que las modificaciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo propuestas no merecen lapso alguno para su conocimiento o adecuaciones accesorias en otras disposiciones, sino que pueden ser acatadas de manera inmediata, como artículos transitorios del decreto de reforma que se llegare a emitir propongo:

### Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo.- Los recursos de revisión en trámite a la entrada en vigor de este decreto por parte de las autoridades administrativo-sanitarias federales se terminarán de sustanciar y serán resueltos conforme con lo dispuesto en el Título Sexto de esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



## Conclusiones

1) La validez jurídica corresponde a un concepto de cohesión y coherencia de un determinado sistema de derecho, y es una idea dinámica porque sigue la evolución de éste; implica la adecuación de todo fenómeno jurídico a las normas constitucionales que una sociedad se haya autoimpuesto para su ordenación.

2) La vigencia se trata de la medida del periodo de aplicación potencial de una norma jurídica y se justifica en el hecho de que las sociedades evolucionan y, por lo tanto, el derecho debe evolucionar con ellas. Luego, la vigencia señala el margen temporal que delimita la norma con la mira principal de dar paso a una nueva norma más acorde con la realidad social presente.

3) La eficacia jurídica puede concebirse como la aptitud del derecho para conseguir, en una situación determinada, los fines de su promulgación; concepto éste que, si se considera que el objetivo fundamental del fenómeno jurídico es la armonización social, puede entenderse que una norma de derecho es eficaz si, al actualizarse en los hechos, resuelve un escenario concreto, contribuyendo a la armonía social.

4) Es factible decir que las normas jurídicas tienen grados de eficacia, ya que de uno a otro dispositivo podrá hablarse de mayor o menor eficacia

en una singular realidad. Esto significa que una norma jurídica podrá ser más eficaz que otra cuando se dirige a una misma situación. Asimismo, una norma jurídica podrá ser más eficaz para una situación que para otra.

5) La jurisprudencia técnica es una materia cuyo fin es dual; por un lado se dirige a ordenar las diferentes partes que componen un cuerpo normativo e incluso puede decirse que también lo sitúa en el lugar que le corresponde respecto de otros cuerpos normativos; por otro lado sienta las bases para la aplicación correcta de ese conjunto jurídico. De esto es que en la doctrina se diga que tiene dos apartados: La sistemática jurídica y la técnica jurídica o doctrina de aplicación del derecho.

6) La técnica jurídica tiene dos aspectos, uno objetivo, por el que se alude a los medios que favorecen la correcta aplicación de la norma, y otro subjetivo, mediante el cual se hace referencia a la habilidad con que se emplean esos medios.

7) En su aspecto objetivo, a la técnica jurídica se le reconocen como materia de estudio cinco problemas que llegan a presentarse en la labor de aplicar la norma jurídica, éstos son: Interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflictos entre normas. Empero, no puede decirse que este aspecto de la técnica jurídica sea exhaustivo, pues la práctica del derecho puede llegar a presentar muchas y muy diversas cuestiones, respecto de las cuales su grado de complejidad represente todo un reto para el juzgador, aun contando con el conocimiento de la técnica jurídica.

8) Los conflictos entre normas de que se encarga la técnica jurídica se generan cuando la multiplicidad de éstas conlleva la interrogante de qué norma aplicar, es decir, cuando se está en presencia de una antinomia.

9) La materia de una antinomia va más allá de una simple contradicción entre dos o más normas jurídicas, pues se trata de una cuestión eminentemente práctica. Dicha materia corresponde más a un problema de aplicación u observancia simultánea de dos o más dispositivos de derecho. Así, el presupuesto de una antinomia es la aplicación de dos o más normas jurídicas que aun siendo concordantes se excluyen recíprocamente.

10) Los criterios de solución de antinomias constituyen un tema controvertido, ya que tanto la presencia de antinomias como el reconocimiento de procedimientos para solucionarlas representan, en sí mismos, un motivo de inseguridad jurídica, además que la posibilidad y, de hecho, la conveniencia de que se propongan tales criterios de solución son cuestionables. Asimismo, el tema de los criterios de solución de antinomias no es unívoco, dichos criterios no se encuentran definidos al grado de identificación absoluta, sino que son nociones que en la práctica jurídica se han deducido y que la técnica jurídica doctrinalmente ha tratado y sistematizado en cierta medida, de manera tal que el jurista tenga a su alcance determinadas nociones que le permitan hacer frente a una antinomia.

11) Unánimemente se ha aceptado que sólo será procedente acudir a los criterios de solución de antinomias después de recurrir a la interpretación de las normas de mérito sin que el problema quede resuelto y, si después de agotados los criterios de solución la antinomia subsiste, entonces, habrá que aplicar la denominada teoría de ponderación de principios para solucionarla.

12) Los criterios derogatorios de solución de antinomias se refieren a principios interpretativos, cuyo fundamento es la presunción de que todas las normas del sistema jurídico deben ser consistentes entre sí. Por lo tan-

to, a pesar de llamarse *criterios derogatorios*, no deben considerarse como reglas de eliminación de normas jurídicas para solventar un problema de aplicación entre dos o más de ellas, sino como orientaciones para decidir, en un caso singular, qué norma aplicar.

13) Los criterios de solución de antinomias que se desprenden de las normas derogatorias son los llamados jerárquico, de especialidad y cronológico. Respecto de estos criterios, también denominados tradicionales, la práctica jurídica y la doctrina han concluido algunas reglas para su aplicación, así, se reconoce que el jerárquico ha de imponerse a los otros dos y que el de especialidad es más fuerte que el cronológico.

14) Existen dos criterios más de solución de antinomias que se consideran destacables y que operan una vez agotados sin éxito las nociones tradicionales; éstos son el criterio de competencia y el criterio de asignación de alternativas a la norma. No obstante, estos criterios no son independientes, sino más bien modalidades del criterio tradicional de especialidad.

15) Si agotados los criterios de solución la antinomia en cuestión queda irresoluble, el juzgador deberá recurrir a la teoría de ponderación de principios, considerada la última salida a un problema jurídico de esa naturaleza. Dicha teoría establece que, al no estarle permitido al juzgador dejar sin solución un problema por más que las normas existentes no le proporcionen la respuesta, deberá en última instancia resolver la cuestión atendiendo a las características y naturaleza del asunto en concreto, sopesando sus circunstancias y resolviéndolo de tal manera que tome en cuenta el principio de mayor beneficio o, si éste no se alcanza a distinguir, decidiendo la prevalencia de la norma que cause un menor daño.

16) En referencia particular a los criterios derogatorios o tradicionales de solución de antinomias se tiene que el criterio jerárquico tiene su fundamento en el principio derogatorio conocido en su formulación latina *lex superior derogat inferior*, o sea, la norma superior deroga a la norma inferior, lo que tratándose de la solución de antinomias arroja el razonamiento de que, al existir una diferencia jerárquica entre las normas que compongan la antinomia en cuestión, la resolución de este problema será en el sentido de que la norma superior tendrá prevalencia sobre la norma inferior.

17) El origen del criterio cronológico de solución de antinomias está en la fórmula latina *lex posteriori derogat priori*, es decir, la ley posterior deroga a la anterior, lo que descansa en la idea de evolución jurídica, pues es de entenderse que, por la labor constante del legislador, la norma de más reciente entrada en vigor es más acorde con las necesidades sociales. En consecuencia, este criterio opera en el sentido de que, entre dos o más normas de igual jerarquía y especialidad respecto del hecho en cuestión, debe prevalecer la norma de más reciente entrada en vigor.

18) El postulado de especialidad de solución de antinomias se sustenta en el concepto de mejor fundamentación del acto de que se trate, por lo que, bajo ese criterio, de presentarse una antinomia entre dos o más normas de igual jerarquía, deba elegirse la que cubra con mayor precisión el suceso a normar.

19) La impugnación, como principio general del derecho, es el cimiento de las diversas instituciones que existen dentro del orden jurídico para que, a través de combatir un acto determinado, los gobernados puedan acceder a uno más conveniente. Entonces, un medio de impugnación es el conducto a través del cual un gobernado se opone a una resolución,

con la pretensión de que se revoque o, por lo menos, se modifique de tal manera que le resulte menos desfavorable.

20) El motivo original de la impugnación es la insatisfacción de los intereses del impugnante por parte del acto combatido, lo que hace afirmar que la impugnación tiene un fundamento eminentemente subjetivo y, por tanto, discontinuo, ya que incluso puede llegarse al extremo de que, ante actos sustancialmente iguales, sus destinatarios opten por conductas totalmente contrarias, tales que uno impugne y otro no.

21) El recurso es una especie de medio de impugnación cuya naturaleza reside esencialmente en su interioridad respecto del procedimiento en que se dictó el acto combatido y en la coincidencia de la autoridad que lo emitió con el órgano de autoridad que resuelve el recurso.

22) El recurso administrativo, especie del recurso en general, es un medio de impugnación jurídicamente establecido en favor de los gobernados que se consideren afectados por un acto de la administración pública, para que soliciten de ésta la revisión de ese acto, permitiéndoles aportar elementos que demuestren su ilegalidad, los cuales, de resultar procedente el recurso, deberán ser estudiados por esa autoridad que, entonces, se verá conminada a emitir una resolución al respecto, misma que contingentemente confirmará, modificará o revocará la resolución recurrida o, en su caso, ordenará se reponga el procedimiento a efecto de emitir una nueva.

23) Un recurso administrativo tiene elementos esenciales y elementos secundarios. Los primeros son su previsión en la norma jurídica y una resolución administrativa que incida negativamente en los intereses de un gobernado. Los segundos son el plazo para interponerlo, la fijación de las

autoridades ante las que debe presentarse, los requisitos del escrito mediante el cual se interpone, los plazos de su sustanciación y resolución y las directrices que debe seguir la autoridad en su resolución.

24) Es incorrecta la descalificación que generalmente se le dirige al recurso administrativo en el sentido de que no es un medio de impugnación confiable, pues se pasa por alto que a la figura jurídica denominada *recurso administrativo* no debe achacársele un vicio contingente del ser humano que se encarga de resolverlo. Luego, si bien puede desconfiarse del funcionario al que compete decidirlo, el recurso administrativo objetivamente tiene fines correctos desde el punto de vista del derecho, como son reconocer el derecho a inconformarse con las resoluciones de la administración pública y establecer el deber de ésta de apegarse al principio de legalidad.

25) Las ventajas del recurso administrativo radican en coadyuvar a eliminar las abundantes cargas de trabajo de las autoridades jurisdiccionales y en su interioridad, pues con su interposición los gobernados tienen acceso a la defensa de sus intereses en asuntos que técnicamente llegan a ser tan complejos que, por tanto, resultaría muy arduo hacerlos asequibles a los jueces y magistrados. Por ello, el recurso administrativo no sólo propende hacia la legalidad de los actos de la autoridad, sino que garantiza a los administrados el examen de sus pretensiones por parte de funcionarios que conocen a fondo el tema de que trate o tienen un mayor acceso a su dominio.

26) El recurso de inconformidad de la Ley General de Salud es un medio de impugnación administrativa que los gobernados interesados pueden hacer valer contra actos o resoluciones de las autoridades sanitarias federales, locales o municipales que, en aplicación de esa ley general, resuelvan una petición o concluyan un procedimiento; recurso que, sin

embargo, actualmente considérase derogado por disposición del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

27) El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se caracteriza por ser un medio optativo de impugnación que los gobernados afectados por actos definitivos de las autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada y, excepcionalmente, de la Administración Pública Federal Paraestatal pueden interponer contra ellos; recurso que actualmente es vigente y con una naturaleza derogatoria respecto de los diversos recursos administrativos previstos en las leyes administrativas en las materias a las que puede aplicarse la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

28) El recurso de inconformidad de la Ley General de Salud y el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son sustancialmente diferentes: El primero tiene un antecedente múltiple, el segundo no posee antecedente específico alguno; el recurso de inconformidad está previsto en una ley general y el recurso de revisión en una ley federal; la inconformidad está regulada en una ley especial, la revisión lo está en un ordenamiento adjetivo común para diversas leyes administrativas; la sustanciación del recurso de inconformidad está expresamente normada, para el caso de la revisión hay que acudir a una interpretación sistemática de la ley; para la resolución de la revisión se prevé un sistema de suplencia de la deficiencia de los agravios y para la inconformidad no. Por otro lado, los dispositivos que rigen el recurso de inconformidad incluyen una figura de orientación hacia el gobernado respecto de ese medio de impugnación, mientras que en la Ley Feral de Procedimiento Administrativo nada se menciona al respecto, empero, prevé lo concerniente al cumplimiento de la resolución que se dicte al recurso de revisión, la confirmación

ficta del acto recurrido y la declaración de carencia de efectos de un requerimiento o de una sanción, figuras éstas que no se disponen en la Ley General de Salud.

29) Hablar de *constitución* es referirse a la norma fundamental que crea al Estado, delimitando su territorio, organizando su poder y reconociendo las prerrogativas mínimas que su población tendrá frente a éste. Entonces, una parte de ella está dirigida al reconocimiento de las *garantías del gobernado*, es decir, las protecciones de las personas integrantes de una sociedad formalmente organizada que básicamente reflejan un sometimiento de la actividad gubernamental a la norma fundante o constitución, o sea, a un estado de derecho.

30) En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hoy vigente suele decirse que con su promulgación en 1917 nacieron las *garantías sociales*, empero, éstas no son tales, sino que realmente obedecen a derechos creados por el legislador con fundamento en una justicia conmutativa, a fin de equilibrar, en la mayor medida posible, las relaciones entre todos los integrantes de la sociedad.

31) La protección de la salud establecida en el tercer párrafo del artículo 4º constitucional no es una garantía social, sino un derecho social que se refiere a la salvaguarda de la salud y no a la salud en sí misma, es decir, trata de una acción y no de un estado físico, pues sólo aquélla es susceptible de normarse, mientras que éste es resultado de acontecimientos primordialmente fuera del alcance, incluso, de la propia voluntad humana.

32) El derecho social de protección de la salud formalmente tuvo su origen mediante una reforma constitucional llevada a cabo en 1983, es de-

cir, es relativamente reciente; sin embargo, materialmente es resultado de toda una evolución en el sistema jurídico mexicano de lo que puede denominarse *salubridad general*.

33) El ser humano tiene derecho a la protección de su salud por el sólo hecho de pertenecer a una sociedad, pues su salud redundará en el bienestar de la sociedad, y a su vez éste —el bienestar de la sociedad— redundará en aquélla —la salud del ser humano en particular—, o sea, se trata de una recíproca estabilidad.

34) La salubridad general es materia de regulación por parte del Congreso de la Unión, toda vez que, si se considera al Estado mexicano en su conjunto, habría sido un absurdo que la legislación al respecto incumbiese a las entidades federativas y darse la posibilidad de que cada una la normara diversa y hasta contradictoriamente, en detrimento de su unidad legislativa. Lo que no significa que las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal no se involucren activamente en la salubridad general de la República, dado que ésta es una materia nacional que se norma a través de una ley general expedida por el Congreso de la Unión a la que todos deben arreglarse a través del ejercicio de facultades concurrentes.

35) La Ley General de Salud es la norma de derecho que regula el sistema nacional de salud, distribuyendo y coordinando las competencias de las autoridades federales, locales y municipales respecto de la salubridad general de la República. Luego, su materia es muy amplia, mas, para efectos didácticos, tiene dos grandes ámbitos de regulación: a) La protección de la salud, en la que se abarca todo lo concerniente al conocimiento para el adecuado aprovechamiento de los servicios de salud y el desarrollo de la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud, y b)

la salubridad general, que en suma abarca la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y establecimientos de salud.

36) De acuerdo con la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud es la coordinadora del sector salud y tiene por encomienda fundamental el dictado de la política general en materia de salud, a fin de cumplir el compromiso del Estado de lograr una cobertura nacional de los servicios de salud, haciendo efectivo el derecho a la protección de la salud consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

37) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la norma jurídica que regula la constitución, funciones y ejercicio de todo el aparato auxiliar del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es el receptor original de la función administrativa del Estado. No es la única a través de la cual es posible organizar la Administración Pública Federal, pero sí es la única norma a través de la cual puede preverse la existencia de los órganos componentes de esa administración.

38) De acuerdo con los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, si bien originalmente corresponde a los Secretarios de Estado la resolución de los asuntos de su competencia, también es cierto que para una más adecuada organización del trabajo podrán delegar sus facultades en sus subordinados, excepto las que deban ejercer ellos mismos, a través de acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y que para el mejor despacho de los asuntos de las Secretarías éstas podrán contar con órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados a ellas y que tendrán facultades específicas.

39) La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es una norma cuyo objeto principal, en tanto verdadera norma de procedimiento administrativo, es doble: a) Subsanan o aclaran los diversos cauces no formalizados a través de los cuales se desenvuelven las actividades establecidas en las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicha ley y b) regir de manera principal el recurso administrativo, derogando los varios medios de impugnación de las leyes administrativas relativas a las materias que regula. Por otra parte, extralimitando su objeto de norma de procedimiento administrativo, rige de manera principal la mejora regulatoria.

40) El carácter derogatorio de dicha ley en cuanto al recurso administrativo es contrario a la naturaleza supletoria con que fundamentalmente fue expedida.

41) El Reglamento Interior de la Secretaría de Salud pormenoriza y facilita la observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su parte relativa a la Secretaría de Salud y a los órganos desconcentrados que a ella se subordinen. Empero, sus ordinales dejan ver una errónea concepción de lo que implica la desconcentración administrativa, habida cuenta que en algunos casos se pretende desconocer la autonomía técnica y operativa que distingue a ese tipo de órganos administrativos.

42) Un decreto es una decisión gubernamental de un asunto concreto, la cual, por su importancia, debe ser revestida de algunas formalidades, tales como su publicación y refrendo. Se diferencia de la ley, ya que ésta regula situaciones de manera general y aquél norma situaciones concretas con un enfoque particularizado. Además, el decreto es un

acto eminentemente ejecutivo, pues su emisión implica un ceñimiento a la ley misma, tanto en la forma como en el fondo y, por consiguiente, es una aplicación de ella.

43) El Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios es la decisión del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de instituir esa Comisión, a fin de que lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de la desconcentración administrativa y las facultades de la Secretaría de Salud, y en la Ley General de Salud, por cuanto a la regulación, el control y el fomento sanitarios, se acate con mayor precisión en la realidad.

44) Un órgano desconcentrado es un ente que se encuentra subordinado a un órgano de la administración pública centralizada que, sin embargo, fue creado para ejercer con cierta libertad técnica y operativa determinadas facultades que originalmente le corresponden al órgano centralizado, con objeto de agilizar un servicio o acercarlo más a los gobernados.

45) La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios es un órgano desconcentrado por materia, ya que entre los motivos de su institución se encuentra la integración de la totalidad de las funciones de control sanitario que le corresponden a la Secretaría de Salud, con la intención de darles unidad y homogeneidad, sin delimitársele un territorio para su actuación.

46) El Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios se originó con la finalidad de proveer a la exacta observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que

hace a la existencia de órganos desconcentrados y a las facultades de la Secretaría de Salud, y de la Ley General de Salud, respecto del establecimiento de esa misma Comisión Federal en este cuerpo normativo, con lo que se evidencia que dicho reglamento fue expedido para que, a partir de otras normas, se facilite el cumplimiento de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión en los temas mencionados.

47) Con el inicio de la vigencia del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios se abrogó el Decreto de creación de ese órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud. Esto debido a que se modificó la estructura de la Comisión y a que se quiso dar una justificación de ese órgano no sólo a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también a partir de la norma especial, o sea, la Ley General de Salud.

48) En materia de derecho administrativo, un acuerdo es una resolución del funcionario de más alto nivel del órgano dentro del que se dicta y que tiene efectos restringidos, precisamente sólo para los demás servidores públicos de ese órgano. Se diferencia del decreto en razón de quien puede dictarlo y de sus efectos, pues, si bien el acuerdo administrativo también obedece a la encomienda de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, el decreto es facultad del Presidente de la República, mientras que el acuerdo puede ser expedido por otros servidores públicos y, por otro lado, los efectos de éste inciden exclusivamente en los demás funcionarios del órgano dentro del que se dicte, mientras que el decreto tiene efectos generales.

49) El Acuerdo por el que se transfiere a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la responsabilidad en la atención de

los asuntos jurídicos de su competencia fue una medida para consolidar la autonomía técnica y operativa de esa Comisión Federal, lo que evidencia un error en el proceso de creación de tal órgano que, a pesar de denominarse desconcentrado, no nació como tal en toda la extensión del término; lo que además acarreó la problemática de que aún hoy existan asuntos de esa Comisión que son atendidos por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, en razón de que esta oficina deberá encargarse de ellos hasta su total conclusión.

50) El Acuerdo por el que se delegan las facultades que se señalan, en los órganos administrativos que en el mismo se indican de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios versa sobre la traslación de facultades originalmente correspondientes al Secretario de Salud hacia otros servidores públicos adscritos a esa Comisión Federal.

51) La delegación de facultades tiene una naturaleza diferente al sistema de suplencias, ya que éste regula el reemplazo temporal, en sus ausencias, del titular de una oficina, mientras que aquélla, además de no ser temporal, tiene por objeto aminorar la carga laboral de un determinado servidor público, delegando sus facultades en otros, y así agilizar el despacho de los asuntos que originariamente le competen.

52) De acuerdo con la garantía de exacta aplicación de ley en asuntos no penales, en materia de control sanitario la autoridad debe limitar su actuación a través de la abundante normativa que sobre el particular ha emitido el Legislativo; en caso de ser ambigua esa normativa debe acudir a su interpretación y, en el supuesto de su inexistencia, sus actos deberán fundarse en los principios generales del derecho.

53) Existe el dilema de saber cuál es la normativa a la que debe ceñirse la actividad de control sanitario tratándose de la sustanciación y resolución de los recursos administrativos interpuestos contra los actos de las autoridades de ese ramo, pues por un lado se encuentran las reglas del recurso de inconformidad establecido en la Ley General de Salud y por otro lado está el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

54) Considerar que esa interrogante se resuelve atendiendo al ámbito espacial de pertenencia de la autoridad emisora de la resolución recurrida sería dar origen a una incongruencia y total falta de uniformidad en el Sistema Nacional de Salud, ya que además el procedimiento establecido para la sustanciación y resolución de ambos recursos es diferente.

55) Realmente acontece una antinomia, toda vez que subsiste un problema práctico de índole general que atañe al Sistema Nacional de Salud, dado que actualmente se llega al absurdo de aceptar dos procedimientos diversos para sustanciar y resolver los recursos administrativos interpuestos contra actos de autoridades administrativo-sanitarias, contrariándose el sistema de coordinación que rige como fundamento de operatividad en materia de salubridad general, que es concurrente.

56) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en referencia al problema antinómico en comento, emitió la tesis aislada 2a. LXXXVII/2003, mediante la cual, con base en el criterio cronológico de solución de antinomias, sostiene que debe prevalecer el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sobre el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud, pues aquella norma, al ser de

más reciente creación, derogó a ésta en tratándose del recurso administrativo que establece.

57) Dicha tesis es incorrecta por tres cuestiones: a) Para su emisión se aplicó el criterio de temporalidad de solución de antinomias cuando resultaba improcedente hacerlo; b) se sustenta en la figura denominada *texto refundido*, siendo que ésta realmente no se actualiza y c) pasa por alto que el hecho de que dos normas no puedan ser aplicadas simultáneamente no implica que una elimine la validez de la otra.

58) El problema antinómico materia de esta investigación es resoluble a través del criterio jerárquico porque las leyes generales son ordinalmente superiores a las leyes federales, ya que aquéllas comparten la misma jerarquía de los tratados internacionales, ubicándose en segundo plano inmediatamente después de la Constitución y por arriba de las leyes federales y locales. Por lo tanto, la antinomia materia de este trabajo es fácilmente resoluble, pues ante esa diferencia ordinal entre ambos cuerpos normativos es posible la aplicación del criterio jerárquico de solución de antinomias, mismo que al consistir en tener por prevaleciente a la norma superior hace deducir que, respecto de la impugnación de una determinación dictada por una autoridad administrativo-sanitaria, el procedimiento de mérito debe regirse por los dispositivos relativos al recurso de inconformidad de la Ley General de Salud.

59) Si se aplica el criterio de especialidad de solución de antinomias también se llega a la conclusión de que debe prevalecer la Ley General de Salud, habida cuenta que es mayormente acorde con la materia que rige al recurso administrativo procedente contra las determinaciones de las autoridades administrativo-sanitarias, fundamentalmente porque esa ley

general es de aplicación en los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano, lo que es acorde con la concurrencia que caracteriza a la salubridad general del país, y además prevé mecanismos más adecuados con la tecnicidad del tema sanitario, como es la rendición de una opinión técnica que coadyuve a la resolución de un recurso administrativo interpuesto contra un acto sanitario.

60) Resulta inaplicable el criterio de competencia para resolver el problema práctico-jurídico materia de este trabajo, ya que la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tienen una fuente común: El Congreso de la Unión. Tampoco es aplicable el criterio de asignación de alternativas a la norma para solucionar la cuestión, pues la antinomia materia de esta investigación se da entre dispositivos de conjuntos normativos diferentes.

61) Si se tuviere que recurrir a la teoría de ponderación de principios porque la antinomia en cuestión no fuere resuelta con la aplicación de los criterios tradicionales ni con los criterios de competencia y de asignación de alternativas a la norma, de todas maneras debe prevalecer el recurso de inconformidad de la Ley General de Salud sobre el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuenta habida que los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que al respecto deben considerarse hacen que se llegue a la conclusión de que, siendo aquella ley susceptible de aplicación por cualquier autoridad del país, deben regir sus disposiciones, pues con ello se elimina cualquier incógnita sobre la procedencia del recurso administrativo contra las resoluciones administrativo-sanitarias y, en consecuencia, se privilegia la seguridad jurídica debida a cualquier persona dentro del territorio nacional.

62) La redacción actual de los artículos 1 y segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de reconocer la derogación tácita del recurso de inconformidad de la Ley General de Salud han provocado que en el presente se reconozcan como prevalecientes ambos medios de impugnación, el de revisión respecto de asuntos administrativo-sanitarios federales y el de inconformidad tratándose de cuestiones administrativo-sanitarias locales y municipales, todo lo cual contradice la concurrencia en materia de salubridad general, vulnera la uniformidad jurídica del control sanitario y genera inseguridad jurídica para los gobernados. En consecuencia, se hace necesaria una reforma a los mencionados ordinales 1 y segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que debe dirigirse a excluir de plano la aplicación de este ordenamiento adjetivo federal administrativo en materia de salubridad general, y así lograr una total certidumbre en el sentido de que para combatir los actos de las autoridades administrativo-sanitarias deben regir las disposiciones del recurso de inconformidad previsto en la Ley General de Salud.



## Bibliografía

### Obras monográficas

- ÁLVAREZ AMÉZQUITA, José, Miguel E. Bustamante, Antonio López Picazos y Francisco Fernández del Castillo; *Historia de la salubridad y de la asistencia en México*; 4 tomos; Secretaría de Salubridad y Asistencia; México; 1960; 2503 pp.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos; *Métodos y técnicas de la investigación jurídica. Elaboración de tesis de licenciatura, maestría y doctorado, tesinas y otros trabajos de investigación jurídica*; 3ª edición; Editorial Porrúa; México; 2004; XVIII-444 pp.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo; *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*; 7ª edición; Editorial Porrúa; México; 2005; XXIV-316 pp.
- BONIFAZ ALFONZO, Leticia; *El problema de la eficacia en el derecho*; 2ª edición; Editorial Porrúa; México; 1999; XV-226 pp.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho constitucional mexicano*; 18ª edición; Editorial Porrúa; México; 2006; 1094 pp.
- ; *Las garantías individuales*; 39ª edición; Editorial Porrúa; México; 2007; VII-814 pp.
- CASA MADRID MATA, Octavio R.; *La atención médica y el derecho sanitario*; Ciencia y Cultura Latinoamericana, JGH Editores; México; 1999; XV-83 pp.
- CASTRO, Juventino V.; *Garantías y amparo*; 11ª edición; Editorial Porrúa; México; 2000; XXIII-661 pp.
- FRAGA, Gabino; *Derecho administrativo*; 41ª edición; revisada y actualizada por Manuel Fraga; Editorial Porrúa; México; 2001; 506 pp.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *Introducción al estudio del derecho*; 50ª edición; Editorial Porrúa; México; 1999; XXX-444 pp.

- GÓMEZ LARA, Cipriano; *Teoría general del proceso*; 9ª edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios; Oxford University Press; México; 2001; XXIV-337 pp.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *Procedimiento administrativo federal*; 4ª edición; Editorial Porrúa; México; 2006; XV-260 pp.
- HERNÁNDEZ CUEVAS, Ramón; "Tratados internacionales y jerarquía normativa, el principio de especialidad en la solución de antinomias, derivadas de su aplicación en el derecho interno"; *Revista de Investigaciones Jurídicas*; Año 28; Número 28; Escuela Libre de Derecho; México, 2004; pp. 299-367.
- HIERRO, Liborio L.; *La eficacia de las normas jurídicas*; Editorial Ariel; España; 2003; 239 pp.
- HUERTA OCHOA, Carla; *Conflictos normativos*; 1ª edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2003; XI-215 pp.
- ; "Artículos transitorios y derogación"; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; Nueva Serie; Año XXXIV; Número 102; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2001; pp. 811-840.
- ITURBE RIVAS, Arturo; *Elementos de derecho procesal administrativo*; Editorial Porrúa; México; 2004; XII-330 pp.
- KELSEN, Hans; *Teoría pura del derecho*; 14ª edición; traducción del original en alemán de Roberto J. Vernengo; Editorial Porrúa; México; 2005; 364 pp.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel; *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*; 6ª edición actualizada; Editorial Porrúa; México; 2006; XXV-244 pp.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*; 4ª edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios; Oxford University Press; México; 2001; XXX-339 pp.
- ; *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*; 3ª edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios; Oxford University Press; México; 2002; XXX-469 pp.
- MORENO NAVARRO, Gloria; *Teoría del derecho*; McGraw-Hill; México; 1999; XX-167 pp.
- RAZ, Joseph; *La autoridad del derecho. Ensayos sobre derecho y moral*; traducción y notas de Rolando Tamayo y Salmorán; 2ª edición; Insti-

tuto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1985; 355 pp.

RECASÉNS SICHES, Luis; *Tratado general de sociología*; 27ª edición; reimpresión de la 3ª edición; Editorial Porrúa; México; 1999; XXXII-682 pp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique; *Derecho constitucional*; 6ª edición; Editorial Porrúa; México; 2001; XIV-791 pp.

SANTOFIMIO G., Javier Orlando; *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1988; 251 pp.

YÁÑEZ CAMPERO, Valentín H.; *La administración pública y el derecho a la protección de la salud en México*; Instituto Nacional de Administración Pública; México; 2000; XXXIII-146 pp.

## **Normativa**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Salud

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud

Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

Acuerdo por el que se trasfiere a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la responsabilidad en la atención de los asuntos jurídicos de su competencia

Acuerdo por el que se delegan las facultades que se señalan, en los órganos administrativos que en el mismo se indican de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

## Jurisprudencia

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; "CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR"; tesis de jurisprudencia P./J. 38/98; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo VIII; julio de 1998; p. 5.

-----; "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES"; tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XV; enero de 2002; p. 1042.

-----; "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; tesis aislada P. C/92; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Octava Época; tomo 60; diciembre de 1992; p. 27.

-----; "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"; tesis aislada P. LXXVII/99; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo X; noviembre de 1999; p. 46.

-----; "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL"; tesis aislada P. VII/2007; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XXV; abril de 2007; p. 5.

-----; "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL"; tesis aislada P. VIII/2007; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XXV; abril de 2007; p. 6.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE"; tesis aislada 1a. XVI/2001; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XIII; marzo de 2001; p. 113.

-----; "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ORGANIZRRLA PUEDE EJERCERSE EN CUALQUIER ORDENAMIENTO LEGAL Y NO SÓLO EN LA LEY ORGÁNICA CORRESPONDIENTE"; tesis aislada 1a. CXVIII/2004; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XX; diciembre de 2004; p. 351.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; "JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS"; tesis de jurisprudencia 2a./J. 38/2002; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XV; mayo de 2002; p. 175.

-----; "CONTROL SANITARIO. LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA CUMPLIMENTAR LA RESOLUCIÓN RECAÍDA A UN RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA INTERPUESTO EN CONTRA DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD EN ESA MATRIA, OPERA DE PLENO DERECHO AL TRANSCURRIR LOS PLAZOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 60, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 92, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"; tesis de jurisprudencia 2a./J. 48/2003; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XVII; junio de 2003; p. 205.

-----; "CONTROL SANITARIO. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS EN ESA MATERIA, SE ENCUENTRA TÁCITAMENTE DEROGADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE LO REGULAN SÓLO SE CONSERVAN PARA RESOLVER LOS RECURSOS QUE SE HUBIEREN INTERPUESTO ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ÉSTA"; tesis aislada 2a. LXXXVII/2003; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XVII; junio de 2003; p. 291.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE NEGARSE CONFORME A LA TEORÍA DE PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS, CUANDO EL INTERÉS SOCIAL CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO, ES PREFERENTE AL DE LA QUEJOSA"; tesis aislada I.4o.A.536 A; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XXIV; agosto de 2006; p. 2347.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; "RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI EL PARTICULAR NO ACOMPAÑA A SU PROMOCIÓN LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD, LA AUTORIDAD DEBE PREVENIRLO PARA QUE SUBSANE ESA OMISIÓN"; tesis aislada I.5o.A.11 A; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XXI; febrero de 2005; p. 1763.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito; "ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. SU EXISTENCIA, CONFORME AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DERIVA DE LO EXPUESTO EN EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"; tesis aislada VI.3o.A.29 A; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XIV; julio de 2001; p. 1127.

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito; "FE DE ERRATAS AL DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 245 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, PUBLICADO EL 25 DE FEBRERO DE 2004. AL DIFERIR DEL TEXTO ORIGINALMENTE APROBADO POR EL LEGISLADOR LOCAL, SIN AGOTAR LAS ETAPAS RELATIVAS PARA SU CREACIÓN, MODIFICACIÓN O REFORMA, VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL"; tesis aislada XX.2o.51 P; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; tomo XXII; diciembre de 2005; p. 2677.

Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación; "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, INTERPOSICIÓN DE"; tesis I-TS-7901; *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*; Primera Época; Año XXXV; Números 409-411; enero-marzo 1971; p. 246.

Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; "RECURSO DE INCONFORMIDAD ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 438 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, NO QUEDÓ DEROGADO POR EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CUANDO LA RESOLUCIÓN RECURRIDA ES EMITIDA POR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO ESTATAL"; tesis V-P-SS-250; *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; Quinta Época; Año III; Número 29; tomo I; mayo 2003; p. 99.

-----; "RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD. NO FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"; tesis V-P-SS-607;

*Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; Quinta Época; Año IV; Número 48; diciembre 2004; p. 26.

### **Resoluciones jurisdiccionales**

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; *ejecutoria*; controversia constitucional 29/2000; Ciudad de México, Distrito Federal; 15 de noviembre de 2001; 113 pp.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; *ejecutoria*; contradicción de tesis 154/2002-SS; Ciudad de México, Distrito Federal; 30 de mayo de 2003; 35 pp.

Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; *ejecutoria*; amparo en revisión R.A.- 66/2006; Ciudad de México, Distrito Federal; 28 de mayo de 2007; 130 pp.

Juez Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; *sentencia definitiva*; juicio de amparo número 405/2007; Ciudad de México, Distrito Federal; 29 de junio de 2007; 18 pp.

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Jorge Alberto García Cáceres; "voto particular"; *sentencia definitiva del Pleno*; juicio contencioso administrativo número 12340/01-17-08-2/840/02-PL-01-04; Ciudad de México, Distrito Federal; 14 de marzo de 2003; pp. 21-24.

Tribunal Electoral de Quintana Roo; *sentencia definitiva*; juicio de inconformidad JIN/002/2006; Chetumal, Quintana Roo; 13 de noviembre de 2006; 53 pp.

### **Diccionarios y enciclopedias especializados**

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; *Diccionario Jurídico Elemental*; 17ª edición; actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas; Editorial Heliasta; Argentina; 2005; 412 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; 2ª edición; 12 tomos; Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México; México; 2004.

VV. AA.; *Enciclopedia Jurídica Omeba*; 31 tomos; 5 tomos del apéndice; Editorial Bibliográfica Argentina; Argentina; 1979-1986.

## **Diccionarios gramaticales**

Real Academia Española; *Diccionario de la Lengua Española*; 22<sup>a</sup> edición; 2 tomos; Editorial Espasa Calpe; España; 2002; LVII-2368 pp.

## **Internet**

Real Academia Española; *Diccionario de la Lengua Española*; 22<sup>a</sup> edición [en línea]; disponible desde: <http://buscon.rae.es>

Secretaría de Gobernación; *Diario Oficial de la Federación* [en línea]; disponible desde: <http://dof.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación [portal en línea]; disponible desde: <http://www.scjn.gob.mx>