



MARCO LEGAL de la MEDICINA VETERINARIA.

Defensa jurídica del gobernado

*Laura Arvizu Tovar
Sergio Ricardo Márquez Rábago*



Manual Moderno®

**Marco legal de la
medicina veterinaria.
Defensa jurídica del gobernado**



EL LIBRO MUERE CUANDO LO FOTOCOPIA

AMIGO LECTOR:

La obra que usted tiene en sus manos posee un gran valor. En ella, su autor ha vertido conocimientos, experiencia y mucho trabajo. El editor ha procurado una presentación digna de su contenido y está poniendo todo su empeño y recursos para que sea ampliamente difundida, a través de su red de comercialización.

Al fotocopiar este libro, el autor y el editor dejan de percibir lo que corresponde a la inversión que ha realizado y se desalienta la creación de nuevas obras. Rechace cualquier ejemplar "pirata" o fotocopia ilegal de este libro, pues de lo contrario estará contribuyendo al lucro de quienes se aprovechan ilegítimamente del esfuerzo del autor y del editor.

La reproducción no autorizada de obras protegidas por el derecho de autor no sólo es un delito, sino que atenta contra la creatividad y la difusión de la cultura.

Para mayor información comuníquese con nosotros:



Editorial El Manual Moderno, S. A. de C. V.
Av. Sonora 206, Col. Hipódromo, 06100
México, D.F.

Editorial El Manual Moderno (Colombia), Ltda
Carrera 12-A No. 79-03/05
Bogotá, D.C.



Marco legal de la medicina veterinaria. Defensa jurídica del gobernado

MVZ, MAP LAURA ARVIZU TOVAR

Médica Veterinario Zootecnista, UNAM.
Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública.
Maestría en Administración Pública, INAP.
Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local.
Coordinadora General del Consejo Técnico
Consultivo Nacional de Sanidad Animal (CONASA).
Profesora de Asignatura de las materias de
Legislación y Marco Legal de la medicina veterinaria y zootecnia.
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, UNAM.
Miembro Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Dr. SERGIO RICARDO MÁRQUEZ RÁBAGO

Licenciado y Doctor en Derecho de la UNAM,
con especialidad en Poder Judicial, por el Instituto de la Judicatura Federal.
Profesor de Carrera en la Facultad de Derecho, de la UNAM, en C.U.
Profesor de posgrado de la propia UNAM, del ITESM Campus Lago de Guadalupe,
del Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP),
y diversas universidades públicas y privadas.
Presidente del Instituto Nacional de Controversias
y Acciones de Inconstitucionalidad, A.C.
Editor y Director General de la Revista
NUESTRA DEMOCRACIA.

Editor responsable:
Dr. José Luis Morales Saavedra
Editorial El Manual Moderno

**Marco legal de la medicina veterinaria.
Defensa jurídica del gobernado**

Miembro de la Cámara Nacional
de la Industria Editorial Mexicana, Reg. núm. 39

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema alguno de tarjetas perforadas o transmitida por otro medio —electrónico, mecánico, fotocopiador, registrador, etcétera— sin permiso previo por escrito de la Editorial.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission in writing from the Publisher.

Arvizu Tovar, Laura.

Marco legal de la medicina veterinaria : defensa jurídica del gobernado / Laura Arvizu Tovar, Sergio Ricardo Márquez Rábago. -- México : Editorial El Manual Moderno, 2008.

xvi, 118 p. : il. ; 28 cm.

Incluye índice

ISBN 978-970-729-324-3

I. Jurisprudencia veterinaria – México. I. Márquez Rábago, Sergio R. II. t.

636.08902672 ARV.m.

Biblioteca Nacional de México

Comité asesor editorial:

Dr. Guillermo Careaga Reyna
MVZ, PhD. Pedro Pradal Roa
Dr. Juan Carlos Necochea Alva
Dr. José Francisco Suárez Núñez
Lic. Severino Rubio Domínguez
Dr. René Bailón Uriza
Dr. Juan Carlos Hernández Marroquín

Director editorial:

Dr. Alfredo R. Boyd Filós

Editora asociada:

Lic. Vanessa B. Torres Rodríguez

Coordinador de diseño:

Esteban Gutiérrez Hernández

Diseño de portada:

D.G. Jessica Bernal Canseco

Contenido

Prefacio	VII
Prólogo	XI
Dedicatoria	XIII
Agradecimientos	XV
Capítulo 1. La sociedad, el Estado y la medicina veterinaria y zootecnia	1
Capítulo 2. Marco conceptual	17
Capítulo 3. Algunos procedimientos administrativos por servicios en los que participa el médico veterinario zootecnista	57
Capítulo 4. Responsabilidades del médico veterinario zootecnista	67
Capítulo 5. El médico veterinario zootecnista ante las autoridades administrativas. Impugnaciones y defensas legales	79
Índice	111

Prefacio

El **médico veterinario zootecnista** es el profesional con licenciatura académica obtenida por sus estudios en instituciones educativas de educación superior formalmente reconocidas. Cuando llevan a cabo sus actividades profesionales en clínica, investigación, docencia, medicina preventiva, salud pública, control de enfermedades, producción animal o en cualquier otra rama de la medicina veterinaria y zootecnia, se espera que sus actividades pongan en alto el honor y la dignidad de su profesión, amplíen la base de su conocimiento, experiencia y que rindan un servicio de excelencia a la sociedad.

La conducta profesional, además de mantener en alto el honor y la dignidad profesional, extiende la esfera de utilidad, exalta la posición social, valida y promueve la ciencia y tecnología para el bienestar humano.

El médico veterinario zootecnista está obligado a mantener un alto nivel de calidad en su conducta y a cumplir con los objetivos principales de la profesión: conservar e incrementar el recurso pecuario y su productividad socioeconómica, coadyuvar en la protección de la salud pública, evitar o aminorar, en lo posible, el sufrimiento a los animales, así como vigilar su bienestar.

Sin perjuicio de normas jurídicas plasmadas en las leyes que regulan el ejercicio de las profesiones y el cumplimiento de obligaciones surgidas de los contratos de prestación de servicios profesionales, debe prevalecer un sentido ético en el ánimo de quienes tienen el privilegio de poseer los conocimientos y habilidades propios de tan digna profesión.

Las normas legales o jurídicas se caracterizan y distinguen de cualquier otro conjunto, principalmente porque el Estado puede imponer coerciblemente (por la fuerza), su cumplimiento y/o sancionar su inobservancia cuando resulta imposible su cumplimiento forzado. La norma jurídica protege valores que responden a necesidades sociales que importan a la colectividad; por ello, la formación de ésta y la decisión de acatarla no dependen ni pueden depender de la voluntad individual. La norma jurídica es la expresión de la voluntad colectiva a través del Estado para definir las reglas obligatorias de conducta que garanticen la protección de los valores sociales considerados por ésta. Del interés de la colectividad en

atender necesidades del todo social, deriva la potestad del Estado para imponer el cumplimiento de la norma jurídica y atribuciones para castigar su inobservancia.

Además de acotar las características de los dos sistemas normativos; legal y ético, conviene señalar que jurídicamente, existen preceptos legales establecidos por la *Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal*, que sancionan actos u omisiones del profesional que viole los preceptos jurídicos en su ejercicio. Igualmente, se debe señalar que, como consecuencia de una mala *praxis* en su objeto de estudio y trabajo, en que la ética se lesiona, el profesional enfrenta el alejamiento de sus colegas, asesores y colaboradores, así como su desprestigio en la comunidad profesional.

Desde el inicio de la institucionalización de la medicina veterinaria, en el siglo XIX, las escuelas e instituciones formadoras de estos profesionales han establecido diferentes **Planes de Estudio**, cuyo fundamento se basa en las necesidades de la época. Así, los planes de estudio parten de la concepción actual que abarca aspectos médicos, clínicos y productivos de todas las especies domésticas y de fauna silvestre, además otorga gran importancia a la conservación del ambiente, como objetos del quehacer de un médico veterinario zootecnista. Cabe señalar que en el *Plan de estudios de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia* de la UNAM, aprobado en 1993, vigente a partir de 1994, se integró la materia de **Legislación veterinaria** y en el plan para el año académico 2006, se amplió y cambió su denominación a **Marco legal de la medicina veterinaria y zootecnia**, nombre más adecuado pero que todavía puede mejorar a, por ejemplo: *Marco Normativo de la medicina veterinaria y zootecnia*, ya que la referencia a un *marco normativo* implica no sólo leyes (Constitución y leyes federales y locales, lo que implica *legislación*), sino además aquellas normas jurídicas necesariamente aplicables a la materia como son los reglamentos de leyes, decretos, acuerdos y aún circulares generales en la materia, normatividad dictada por los ejecutivos federal, locales y órganos auxiliares (Presidente de la República, gobernadores y secretaríos de estado, así como niveles inmediatos inferiores).

Una de las riquezas y riesgos de la profesión MVZ es su vasto ámbito de opciones laborales. Desde las pequeñas especies en poblaciones urbanas, que atiende animales con un alto valor estimativo, emocional y de protección, hasta las grandes y pequeñas explotaciones de aves, bovinos, cerdos y pequeños rumiantes, entre otras.

Por lo anterior, es de concluir que la medicina veterinaria y zootecnia, es una profesión que está regulada por normas constitucionales, federales, estatales y municipales; asimismo, en los procedimientos intervienen diversos actores (autoridades, profesionistas, usuarios), cuya actividad, de manera integral se encuentra normada por el derecho.

Las actividades y sectores donde el médico veterinario zootecnista ejerce su acción, en términos generales, son los siguientes:

- **Medicina veterinaria preventiva:** aplica medidas de control que permiten elevar o mantener la producción pecuaria.
- **Salud pública,** al colaborar en grupos interdisciplinarios para el control y erradicación de enfermedades propias de los animales, transmisibles al ser humano.
- **Investigación** en distintas áreas del conocimiento de la medicina veterinaria y humana, al desarrollar actividades de diagnóstico y tratamiento de enfermedades de los animales.
- **Aplicación,** perfeccionamiento y difusión de técnicas de producción animal, así como en la aplicación de legislación en las áreas de su actividad.

La influencia de la actividad profesional de los médicos veterinarios zootecnistas recae en los siguientes sectores:

- Público.
- Social.
- Privado.
- Ejercicio libre.

El médico veterinario zootecnista ejerce acción en dependencias de sectores público, social y privado. En el público, tales como: Secretarías de Estado, coordinaciones, instituciones bancarias y de seguros e instituciones de docencia e investigación. En el social, la atención a diferentes formas de organización de campesinos. En el privado, demandas de empleo generadas en regiones agrícolas y ganaderas del país: ranchos ganaderos, avícolas, porcícolas, entre otros; asimismo, en empresas de producción de alimentos agropecuarios, fármacos veterinarios, hipódromos, galgódromos y cuadras. El ejercicio privado corresponde a la actividad independiente, consultorios y clínicas privadas.

El médico veterinario zootecnista debe responder individualmente por sus actos que, con motivo del ejercicio profesional dañen o perjudiquen a terceros, aún y cuando sus funciones se realicen de manera colectiva o en equipo.

Al ser potestad del Estado la elaboración y vigilancia de las leyes, también contempla mecanismos de defensa, en caso de que la Administración Pública, como brazo

ejecutor de la supervisión de observancia de las leyes, se equivoque y llegue a sancionar de forma errónea.

El objetivo del presente libro es proporcionar un documento con los principales alcances del *Marco normativo de la medicina veterinaria y zootecnia*, que reúna las normas jurídicas y técnicas que regulan las actividades en el ejercicio de ésta, con el fin de identificar derechos, obligaciones y responsabilidades de índole jurídico y administrativo a nivel Federal que deben observar los médicos veterinarios zootecnistas. Asimismo, se precisan algunos de los procedimientos administrativos, por servicios, que se pueden llevar a cabo en la profesión, la normatividad que se debe observar a fin de evitar sanciones por incumplimiento, pues vale recordar que el desconocimiento de la norma no resulta un excluyente de responsabilidad y aún desconociendo la regla, se aplica la sanción por el incumplimiento en que se incurra. Se busca, de igual manera, citar los medios de defensa legal a que podrían acudir en caso de que se les finque responsabilidad por su actuación, a fin de cuestionar la legalidad de la sanción impuesta y eventualmente, eludirla.

La Medicina veterinaria y zootecnia es una profesión que participa activamente en el desarrollo de la economía nacional, a través de sus aportaciones a diferentes áreas de la producción animal, así como en la resolución de problemas de salud animal y pública que han afectado a nuestro país a lo largo de su historia. Por tanto, el médico veterinario zootecnista es el profesional que la ejerce, por lo que su conducta debe regularse por un conjunto de normas jurídicas y morales, con el fin de que en su ejercicio se desenvuelva en un ámbito de honestidad, legitimidad y moralidad, en beneficio de la sociedad.

Sin embargo, algunos médicos veterinarios zootecnistas por desconocimiento de la normatividad que deben observar en el desempeño de sus funciones, incurrir en el incumplimiento de ésta o bien, se ven imposibilitados de ejercer de manera eficiente; haciéndolos conocedores del marco normativo que regula su actividad, derechos y obligaciones, se obtendrá una actuación del profesional más apegada al derecho y un mejor cumplimiento a su esfera jurídica de derechos que le es propia también.

A efecto de lograr lo anterior como estrategia para recolección de datos, se revisó y analizó la Normatividad que regula el ejercicio de la medicina veterinaria y zootecnia en el ámbito Federal, así como algunos de los procedimientos que se llevan a cabo en las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de Salubridad y Asistencia (SSA), principalmente. Los existentes en otras dependencias del gobierno central sólo se mencionan. Las principales fuentes de información consultadas fueron bibliográficas, hemerográficas, internet y documentales (directamente en las dependencias o con médicos veterinarios zootecnistas).

En este libro, el capítulo primero comprende básicamente la relación que guarda la medicina veterinaria y zootecnia y la sociedad al ser una profesión de servicio: "es la profesión que está tres veces al día en la mesa de los

mexicanos";¹ de ahí su importancia. Asimismo, se vincula su relación con el Estado y la Administración Pública.

En el capítulo segundo, una vez revisado lo relativo a la profesión del médico veterinario zootecnista y la Administración Pública, se detallan los principales conceptos legales; así como un recorrido por la evolución de las leyes que existen y han existido en el ejercicio de esta profesión.

En el capítulo tercero, se integra la información revisada en los dos capítulos anteriores, a través de la ejemplificación de procedimientos, previamente seleccionados, que se aplican en los servicios que ofrece la medicina veterinaria y zootecnia, principalmente en tres Secretarías de Estado: SAGARPA, SSA y SEMARNAT. En ellos, se identifican y definen los diferentes sectores y actores que participan, así como la normatividad a observar en cada uno (sin importar si es servidor público, gestor o usuario) y que por desconocimiento pueden obviar e incurrir en infracciones que en consecuencia los puede hacer acreedores a una sanción administrativa.

El capítulo cuarto define técnicamente infracciones y sanciones administrativas, así como, mecanismos de defensa que el mismo Estado provee a los ciudadanos y que la propia legislación contempla, en caso de que el profesional en mención, llegase a incurrir en el incumplimiento de la normatividad, previo a una sanción. Como una aportación más de la obra, se precisa la responsabilidad en que puede incurrir el médico veterinario zootecnista como servidor público al precisar los campos de responsabilidades generales de los servidores públicos.

Por último, en el capítulo cinco se discute y relaciona lo detallado y revisado en los capítulos anteriores: qué es y qué hace la profesión del médico veterinario zootecnista, su relación con la Administración Pública, principales conceptos legales y la identificación de los elemen-

tos que participan en algunos procedimientos llevados a cabo en el ejercicio de su profesión; el médico veterinario zootecnista, en caso de incurrir en algún tipo de infracción y, por lo tanto ser acreedor a una sanción, debe saber que el mismo Estado le da opción a su defensa jurídica en más de un juicio, si es necesario.

La actuación de las autoridades administrativas debe apegarse de manera estricta a lo dispuesto por la ley; en nuestro país rige el *Estado de Derecho* que entre otras cosas consagra el hecho de que la autoridad sólo podrá hacer aquello a lo que le faculta la norma jurídica (*Principio de legal actuación de la autoridad* o *Principio de Legalidad*).

Las autoridades eventualmente pueden desviar su actividad, por múltiples circunstancias y con ello, afectar con frecuencia la esfera jurídica de los gobernados, quienes tienen expeditas vías para restituir sus derechos.

La defensa jurídica del gobernado, en cualquier materia, hace posible la revisión de la actuación del Estado para que ésta se apegue a Derecho y de no ser así, sus actos sean declarados inválidos y no produzcan efecto jurídico alguno.

En relación con los médicos veterinarios zootecnistas, el Derecho es un instrumento eficaz para garantizar una legal actuación de la actividad gubernamental, pues en ésta se encuentran plasmados los tres niveles de garantía jurídica al gobernado: el recurso administrativo, la justicia administrativa (contencioso administrativo) y la justicia jurisdiccional (juicio de amparo), lo cual no debe verse como un estorbo o dilación en la impartición de justicia, sino como diversos niveles para hacer efectivos nuestros derechos.

Conociendo nuestros derechos, podremos exigir un cabal acatamiento de ellos por las autoridades y podremos servir de mejor manera a quienes requieren de nuestros servicios.

**MVZ, MAP Laura Arvizu Tovar
Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago**

¹ Dr. Eduardo Téllez y Reyes Retana, Catedrático de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la UNAM.

Prólogo

Las sociedades modernas tienden a la especialización en los distintos sectores del conocimiento y en las actividades productivas, generándose una gran cantidad de interacciones entre ambos. Cada sector especializado tiene su propio quehacer e intereses y desarrolla sus formas de comunicación simplificadas para ellos, pero que en ocasiones resultan poco entendibles para el resto.

Las formas de comunicación se hacen aún más complicadas porque en ellas participan los antecedentes históricos y étnicos de cada grupo, que se mezclan con la formación educativa de los distintos individuos.

La vida moderna en nuestro país, que no escapa de lo que ocurre en el resto del mundo, la sociedad es cada vez más compleja y plural, para vivir en armonía y demanda un orden que considere los diversos intereses legítimos, formas de vida y derechos individuales y colectivos, lo que sólo puede lograrse con un marco legal que contemple todos esos elementos.

Las nuevas oportunidades así como las tecnologías de comunicación hacen que los marcos y conceptos legales deban ser lo suficientemente robustos, y con capacidad permanente de evolución y adecuación, para armonizar la convivencia entre segmentos de una misma sociedad, como es el caso de lo rural y lo urbano e incluso para las relaciones con otros países con desarrollo histórico y culturas distintas.

Es en ese contexto, donde este libro llena un importante vacío en la vida y el quehacer de muchos profesionales no dedicados a los temas jurídicos. Un caso importante y central para esta publicación es el de los médicos veterinarios zootecnistas, que son puente entre lo rural y urbano, entre los seres humanos y los animales, y entre sociedades de diversos países a través de los intercambios de alimentos de origen animal y de otros bienes. Esta obra logra traducir el lenguaje jurídico en una forma entendible, así como exponer ejemplos adecuados para este grupo profesional, aunque no exclusivamente para ellos, sino para muchos otros profesionales de las áreas de la biología, la agricultura y la salud.

La obra destaca de manera brillante el marco normativo que regula la participación de estos profesionales con otras actividades de la sociedad mexicana y de las de otros países del mundo, más allá de los aspectos éticos.

En el libro sobresalen aspectos legales del ejercicio profesional con base en ejemplos vinculados con la producción, sanidad animal y la inocuidad de alimentos, es por ello que es una gran herramienta, imprescindible para los estudiantes de medicina veterinaria y zootecnia; asimismo, es una fuente de consulta para los profesionales en ejercicio y para muchas otras personas, no abogados, vinculadas con el campo, con el comercio de alimentos y con negocios, basados en el aprovechamiento de especies animales para el servicio del hombre.

El trabajo integrado por los autores, constituye una tarea muy grande de recopilación de lo medular del marco legal que rige las interacciones de esos profesionistas con la sociedad, eliminando aspectos secundarios y detalles que harían profusa y confusa esta recopilación; explica en términos accesibles para los no iniciados los fundamentos de preceptos legales muy complejos. Es, además de una recopilación, la traducción y simplificación de principios, y conceptos que de otra manera serían poco entendibles e interpretables para los profesionales de muchas de las carreras vinculadas con las llamadas **ciencias duras**. A pesar de su simplicidad el documento que aquí se presenta mantiene un abordaje integral, con una guía que simplifica al profesionista la tarea de encontrar el marco de sus derechos, obligaciones y responsabilidades en forma concreta, incluyendo la regulación jurídica para cada caso y los principios legales que fundamentan cada regla.

Se describen no sólo los procedimientos que norman la prestación de los servicios profesionales, incluidas responsabilidades y obligaciones, sino también los recursos legales para la defensa del profesional y para hacer impugnaciones ante problemas que puedan derivarse de su ejercicio en la interacción cliente-proveedor de servicios, sea esta clientela de particulares o de agentes gubernamentales.

Es importante señalar que se parte de fundamentos históricos, tanto en la teoría como en la doctrina legal, incluyendo una cronología de la evolución de los servicios gubernamentales que han tutelado las actividades de aprovechamiento de los animales para beneficio del hombre a partir del México Independiente. El libro puede servir como breviario de fechas e hitos importan-

tes en la evolución del quehacer de los médicos veterinarios zootecnistas en México, que iniciaron su vida profesional a partir de la fundación de la primera escuela del Continente Americano fundada en 1853 en la Ciudad de México y que corresponde a lo que hoy en día es la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En síntesis, saludamos con beneplácito este tratado, que si bien parece pequeño aborda el universo de la legislación que aplica y que norma el ejercicio de la profesión médico veterinaria zootecnista. Está llamado a ser un documento indispensable en las bibliotecas privadas de esos profesionistas y en las de las instituciones dedicadas a la docencia y a la prestación de servicios relacionados con la producción, protección, aprovechamiento y salud de los animales.

Dr. Everardo González Padilla

Coordinador General de Ganadería de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Profesor Titular de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la UNAM.
Investigador Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

Dedicatoria

A mi familia.

MVZ, MAP Laura Arvizu Tovar

*A la memoria de mi tío:
Lic. José de Jesús Márquez Padilla
Un gran abogado quien me recomendó seguir esta carrera
que tantas satisfacciones me ha dado.*

Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago

Agradecimientos

A mis maestros y amigos de las Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia y de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como del Instituto Nacional de Administración Pública, quienes con su apoyo incondicional estuvieron al tanto de la elaboración de esta publicación.

A mis amigos y colegas:

Marcela Fuentes Orozco, Tere Moreno Manzanilla y Felipe Colón, quienes contribuyeron con información y su experiencia para enriquecer el capítulo 3.

A la Dra. Anita Román quien con sus investigaciones enriqueció el capítulo 2 con información histórica de la profesión.

Al Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago quien confío en que esta médica veterinaria zootecnista pudiera incursionar en el área jurídica.

MVZ, MAP Laura Arvizu Tovar

A la Mtra. en Admón. Pbca. y MVZ Laura Arvizu que me invitó a profundizar en su investigación sobre el Marco Normativo de la Medicina Veterinaria y Zootecnia.

Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago

La sociedad, el Estado y la medicina veterinaria y zootecnia

La medicina veterinaria y zootecnia tiene como misión promover el bienestar y la salud del hombre a través de los animales, valiéndose de la investigación, docencia, práctica de la medicina y producción veterinaria, así como la conservación del ambiente y de los animales útiles al hombre, considerando implicaciones sanitarias, tecnológicas, económicas y culturales relacionadas con el proceso.

El médico veterinario zootecnista está obligado a respetar el código ético y a cumplir con los objetivos principales de la profesión: conservar e incrementar el recurso pecuario y su productividad socioeconómica, coadyuvar en la protección de la salud pública, evitar o aminorar en lo posible el sufrimiento a los animales y vigilar su bienestar.

La conducta profesional, además de mantener el honor y la dignidad profesional, extiende la esfera de utilidad, exalta la posición social, valida y promueve ciencia y tecnología para el bienestar humano.¹

El profesional que ejerce la medicina veterinaria y zootecnia con independencia del sector o área en que desempeñe sus funciones, debe cumplir con la normatividad que el Estado establezca, con el fin de garantizar un servicio de calidad a la sociedad.

Sin perjuicio de las normas jurídicas plasmadas en las leyes que regulan el ejercicio de las profesiones y el cumplimiento de obligaciones surgidas de los contratos de prestación de servicios profesionales, es imperativo que el sentido ético prevalezca en el ánimo de quienes tienen el privilegio de poseer los conocimientos y habilidades propios de una profesión.

Las normas legales o jurídicas se caracterizan y distinguen en diversos aspectos de las de otros sistemas de normas (trato social, morales o religiosas), pero principalmente se singularizan por la obligatoriedad de su cumplimiento, aún coerciblemente (forzadamente) por el Estado, quien tiene el monopolio para exigir su cumplimiento y castigar su inobservancia cuando éste es imposible. La norma jurídica protege valores que responden a necesidades sociales, por ello, su formación y la decisión de acatarla escapa a la voluntad individual. La norma jurídica es expresión de la voluntad colectiva a

través del Estado, para definir las reglas obligatorias de conducta que garanticen la protección de valores sociales considerados por la norma. Del interés de la colectividad por atender necesidades del todo sociales, deriva la potestad del Estado para imponer el cumplimiento de la norma jurídica y las atribuciones para castigar su inobservancia.

1. IMPORTANCIA DE LA MEDICINA VETERINARIA Y ZOOTEENIA

Desde el inicio de la institucionalización de la medicina veterinaria, en el siglo XVIII en Europa y el XIX en México, las escuelas formadoras de estos profesionales han establecido diferentes Planes de Estudio cuyo fundamento radica en las necesidades surgidas en cada época; así, los planes de estudios parten de la concepción actual que abarca aspectos médicos, clínicos y productivos de las especies domésticas y de fauna silvestre; además, repercuten en la conservación del ambiente, como objetos del quehacer de un médico veterinario zootecnista.

El espacio en el cual interactúan los médicos veterinarios zootecnistas (MVZ) es grande y diverso, desde el sector rural, hasta los elitistas espacios urbanos, participando en el sector primario, industrial, financiero, de comercio y servicios; tanto en el sector público, como en el privado y el social.

El MVZ atiende las demandas de la sociedad en su conjunto, referentes a producción de alimentos, salud animal y salud pública, campos que satisfacen las necesidades esenciales para la vida y se proveen como beneficios no adecuadamente reconocidos, que suelen pasar desapercibidos a pesar del profundo impacto que generan en la salud y el bienestar.

La profesión tiene un vasto ámbito de opciones laborales. Desde las pequeñas especies, perros y gatos, realizada fundamentalmente en poblaciones urbanas, que protege la salud de animales con un alto valor estimativo, emocional y de protección para las familias que los poseen, hasta las grandes y pequeñas explotaciones de aves, bovinos, cerdos y pequeños rumiantes.

Otras especies también atendidas por el MVZ son las abejas, conejos, animales de laboratorio, equinos. Cabe señalar que están emergiendo otros campos como la acuicultura y dentro de ella la camaronicultura; en general, el MVZ atiende cualquier especie animal, la cual por diverso interés humano resulte trascendente.

El MVZ participa en la industria farmacéutica veterinaria, en rastros y plantas de transformación e industrialización de alimentos; en la industria peletera y de la lana. Las capacidades de los MVZ también los ubican como responsables de programas de salud pública, aplicando normas de protección de alimentos, promoviendo su cumplimiento y verificando la calidad sanitaria de los alimentos para el consumo, participan en campañas sanitarias de protección de salud animal y combate de epizootias (enfermedad que se presenta en una población animal durante un intervalo dado, con una frecuencia mayor a la esperada).²

Atienden campañas de control de zoonosis (infección o enfermedad infecciosa transmisible, en condiciones naturales, de los animales vertebrados al hombre),³ aún insatisfactorias en sus resultados y que, por tanto, representan un amplio campo de trabajo potencial para egresados.

El MVZ debe realizar su trabajo inserto en una economía de sistemas administrativos competitivos. Pueden dedicarse a la salud animal en laboratorios de diagnóstico o actividades de apoyo directo a la producción, en mejoramiento genético, reproducción, alimentos y nutrición, en el diseño, construcción y empleo de instalaciones apropiadas y programas de manejo; y a integrar estos conocimientos en sistemas de producción.

Participan como soporte del desarrollo de actividades ganaderas, trabajando en instituciones financieras como la banca de desarrollo y la comercial.

Laboran también en docencia, investigación y difusión del conocimiento y la cultura.

A. La profesión y el perfil profesional

El médico veterinario zootecnista es un profesional con licenciatura académica obtenida en instituciones educativas de educación superior públicas o privadas, formalmente reconocidas.

Cuando estas personas llevan a cabo sus actividades profesionales en clínica, investigación, docencia, medicina preventiva, salud pública, control de enfermedades, producción animal o en cualquier otra rama de la medicina veterinaria y zootecnia, se espera que sus actividades pongan en alto el honor y la dignidad de su profesión, amplíen la base de su conocimiento y experiencia y que rindan un servicio de excelencia a la sociedad.

El MVZ debe contar con las bases que le permitan:⁴

1. Conducirse con una alta ética profesional y tener como objetivo personal el bienestar de la sociedad y los animales, a través del uso adecuado de éstos últimos, llevando a cabo sus actividades profesionales dentro del marco legal vigente.

2. Promover la eficiencia productiva y funcional a través de la salud animal, mediante el conocimiento y aplicación de la medicina preventiva y de la capacidad en el diagnóstico, tratamiento y control de plagas, así como enfermedades de los animales.
3. Participar en programas de salud pública veterinaria, mediante la educación para la salud, prevención de las zoonosis, higiene y protección de alimentos para salvaguardar la salud del hombre.
4. Dentro del concepto integral especie-producto, utilizar y aplicar los conocimientos actualizados de la etología, nutrición, reproducción, sanidad, legislación, economía y administración, incorporando el aprovechamiento óptimo de la infraestructura física y el estudio de ecosistemas para dirigir las empresas de producción y de insumos agropecuarios e instituciones afines.
5. Aplicar los conocimientos y técnicas previstos en las normas para la conservación, distribución y calificación de productos e insumos pecuarios, a fin de salvaguardar la salud del hombre y los animales e intervenir en el diseño de políticas de comercialización.
6. Participar en la planeación, establecimiento, interpretación, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo agropecuario, a través del análisis económico de la producción, gerencia, financiamiento y conocimiento de la organización de productores.
7. Participar en la investigación y difusión de conocimientos que generen el desarrollo científico y tecnológico en biomedicina, salud animal, salud pública veterinaria y producción animal. Aplicar aspectos de producción y uso racional de animales para experimentación y en sistemas alternativos de producción.
8. Dentro del entorno de la producción animal y para asegurar ciclos sostenidos de uso racional y renovación de recursos naturales, participar en el diseño y aplicación de medidas para preservar la calidad del aire, agua, suelo, flora y fauna.
9. Aplicar los conceptos y el marco teórico, sociológico e histórico fundamentales que le permitan participar en acciones de desarrollo comunitario y vinculación del conocimiento.
10. Tener habilidades y destrezas en el uso del método científico, así como para el análisis, procesamiento de información y su aplicación en la identificación, prevención y resolución de problemas en el área profesional.

Las actividades profesionales específicas del médico veterinario zootecnista, son:⁵

1. **Diagnóstico clínico:** aplicación sistemática de métodos y procedimientos realizados en el laboratorio o en el campo, que le permiten identificar y valorar en forma cualitativa y cuantitativa, las desviaciones de la normalidad que acontecen en los animales, así como pronosticar el curso que tomarán. Todo ello, previo conocimiento del estado morfológico, fisio-

lógico y comportamiento ordinario de las especies animales útiles al hombre.

2. **Terapéutica médica y quirúrgica:** selección y uso, posterior al diagnóstico clínico, de métodos físicos, químicos y quirúrgicos empleados para provocar acciones beneficiosas, verificables y reconocidas, cuyo propósito es corregir alteraciones morfológicas, fisiológicas y de comportamiento que acontecen en las diversas especies.
3. **Cirugía estética y zootécnica:** habilidad y destreza para el uso de instrumentos y procedimientos aplicados mediante técnicas quirúrgicas, con el objeto de precisar o corregir indicadores morfológicos y fisiológicos inherentes a las características zootécnicas de las especies animales utilizadas con fines productivos, deportivos y de compañía.
4. **Promoción del bienestar animal:** forma de manejo de los componentes hereditarios y adquiridos que definen patrones de comportamiento de distintas especies animales, respecto a su alimentación, reproducción, relaciones con el hombre y otros animales, así como a su propia higiene y salud.
5. **Mejoramiento genético:** capacidad adquirida para identificar, evaluar, seleccionar, multiplicar, difundir y combinar material genético de individuos, razas o familias sobresalientes, de las diferentes especies, a fin de contar con animales que expresen mejores características de adaptación, productividad y calidad de sus productos.
6. **Reproducción:** aplicación del conocimiento morfológico, fisiológico, terapéutico y del comportamiento normal de especies animales para mejorar y aumentar su capacidad reproductiva, así como para corregir, en su caso, disfunciones o enfermedades que afectan órganos reproductores y las crías durante el desarrollo intrauterino y perinatal.
7. **Administración de recursos forrajeros:** intervención para el aprovechamiento económico y ecológicamente racional de áreas naturales de apacentamiento, forrajes inducidos y cultivados, así como de subproductos forrajeros de actividades agrícolas y agroindustriales.
8. **Alimentación y nutrición:** elección y combinación de nutrientes que el MVZ indica se suministren a los animales mediante diversos métodos de alimentación, cuyo propósito es lograr en forma económica, un equilibrio entre consumo y utilización de nutrimentos metabolizables para satisfacer demandas de mantenimiento y producción de animales.
9. **Diseño de edificios e instalaciones para animales:** aplicación de las técnicas de diseño zootécnico y ecológico para crear, estabilizar o modificar el entorno inmediato al animal, cuyo propósito es que las edificaciones, instalaciones e implementos, correspondan a sus exigencias bioclimáticas, anatómicas, productivas, de trabajo, de compañía y experimentación.
10. **Gestión epidemiológica:** realización de estudios poblacionales de enfermedades en animales para la promoción de la salud animal pública y la medici-

na preventiva en explotaciones animales, comunidades rurales y urbanas, mediante la creación y establecimiento de programas de prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas de animales o sus productos.

11. **Transformación y protección de productos de origen animal:** actividades de tipo técnico, analítico y sanitario que realiza con el fin de garantizar y evaluar el cumplimiento de estándares de referencia, normas de calidad que, de acuerdo con las normas oficiales internacionales y nacionales respectivas, deben cumplir los productos de origen animal destinados como insumos para la industria de la transformación o como alimentos para consumo animal y humano.
12. **Administración pública, pecuaria y sanitaria:** modalidades bajo las cuales realiza gestiones públicas a fin de que se cumplan las disposiciones de leyes y reglamentos generales y locales, que regulan las actividades agropecuarias y sanitarias.
13. **Administración de empresas agropecuarias e industrias afines:** forma en que proyecta y dirige la estructura y funcionamiento de una empresa, con el fin de cumplir los objetivos para los que fue creada.
14. **Desarrollo rural:** criterios y compromisos bajo los cuales ejerce una práctica social para atender, en su contexto real, los problemas de productividad, educación y bienestar de la población campesina, así como contribuir a su mejoramiento económico, social y cultural.
15. **Protección del ambiente:** conjunto de acciones que debe promover respecto al impacto ambiental originado por el uso, con fines económicos, sociales y culturales, que el hombre da a los animales.
16. **Docencia e investigación:** conjunto de acciones que realiza para formar integralmente a futuros profesionales y contribuir a la generación de conocimientos sobre las ciencias veterinarias, a través de la integración de equipos de investigación y transferencia de tecnología a fin de ayudar a la solución de problemas, el aprovechamiento de oportunidades y la satisfacción de necesidades asociadas con el sector pecuario.

B. El mercado de trabajo

Tradicionalmente, el MVZ ha tenido un mercado de trabajo muy diversificado, tanto en la iniciativa privada, con pequeños productores o en grandes transnacionales, como en organismos del Estado, en la clínica privada. Esta misma versatilidad es la que les ha permitido adaptarse a los cambios en el país, movilizándose de sector para prestar sus servicios.⁶

La influencia de la actividad profesional de los médicos veterinarios zootecnistas recae en los siguientes sectores:

- Público.
- Social.
- Privado.
- Ejercicio libre.

El MVZ ejerce acción dentro del sector público en dependencias tales como las secretarías de Estado, coordinaciones, instituciones bancarias y de seguros (oficiales y privadas), e instituciones de docencia e investigación. En el social, la atención a diferentes formas de organización de campesinos. En el sector privado, demandas de empleo generadas en regiones agrícolas y ganaderas del país: ranchos ganaderos, avícolas, porcícolas, entre otros; asimismo, en las empresas de producción de alimentos agropecuarios, fármacos veterinarios, hipódromos, galgódromos y cuadradas. El ejercicio privado corresponde a la actividad independiente, consultorios y clínicas privadas.

Durante la Revolución Mexicana, y ante tan grave situación y urgencia, los médicos veterinarios sustituyeron con frecuencia a los médicos cirujanos en la atención de personas, hecho que les concedió un mayor reconocimiento por parte de la sociedad. Después de la revolución y antes de la aparición de la fiebre aftosa en el país, los veterinarios comenzaron a atender otras especies animales y otras áreas de servicios de salud; entre ellas, la clínica de vacas y la inspección sanitaria de leche y carnes, aunque prevalecía fuertemente la atención a equinos. Esta última fue reduciéndose con el advenimiento de otros medios de transporte, principalmente el ferrocarril y el automóvil.⁷

La Fiebre Aftosa en el decenio de 1950-59, trajo consigo un cambio cualitativo en la profesión veterinaria, se demostró el valor de su ejercicio que a su vez, permitió a los profesionales conseguir apoyos institucionales, sueldos y reconocimientos más altos. Erradicada la fiebre Aftosa en 1954, las actividades de los veterinarios se centraron en la comercialización de productos farmacéuticos, la clínica de bovinos lecheros y de perros y gatos.

En el decenio de 1950-59 era común que los veterinarios trabajaran en la Secretaría de Agricultura y Ganadería y en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, combinando estos empleos con la práctica profesional privada en clínicas de pequeñas y grandes especies y como técnicos en la industria farmacéutica y alimentaria.

En el decenio de 1960-69, los veterinarios alcanzaron posiciones en instituciones oficiales de crédito, se retablaron los salarios de los que estaban al servicio del Estado, que absorbía el 40% de los veterinarios, mientras que el 30% era ocupado por compañías transnacionales y el otro 30%, se dedicaba a la clínica de pequeñas y grandes especies, así como a la administración en instituciones de salud. El crecimiento de la industria avícola y porcícola demandaba especialistas de alto nivel por lo que su formación comenzó en esta década y continuó en la siguiente.

En el decenio de 1970-79, el 70% de los veterinarios trabajaba para la Federación, al impulsarse la producción pecuaria ejidal. El resto lo hacía en compañías transnacionales y en clínicas de pequeñas y grandes especies. La sobreoferta de veterinarios iniciada en la década anterior se hizo entonces más patente al comenzar a cancelarse programas gubernamentales.

La importancia del sector oficial como contratante durante los años setenta se modifica abiertamente para en el decenio de 1980-89, cuando se determinó el cierre

de plazas. Lo anterior contrastó con el surgimiento descontrolado de escuelas, lo que dio como resultado que, aproximadamente 70% de los egresados en ese momento se encontraran sin empleo.

Por fortuna, durante esa década se dio la apertura por parte del sector privado, que ofreció posibilidades de contratación del MVZ con tendencia hacia relaciones públicas y ventas, como promotores técnicos, primordialmente.⁸

En la actualidad, los gobiernos prácticamente no han aumentado la contratación permanente del MVZ, más bien se han apoyado en esquemas como el de aprobación para operar programas sanitarios y contratación de profesionales en ejercicio particular, por obra o tarea determinada para fines de extensión y asistencia técnica.

Situación similar se ha venido observando en el sector privado, donde cada vez es más común el dejar bajo contratos de honorarios o por pago de servicios específicos o comisiones al MVZ en ejercicio particular, algunas tareas otrora realizadas por empleados de tiempo completo.

Parece consolidarse esa tendencia a mantener al mínimo indispensable la contratación profesional de tiempo completo y en su lugar, acudir a despachos y bufetes de servicios técnicos y a profesionales en lo individual, para la mayor parte de las operaciones en campo.

Por otro lado, para el sector público, la tendencia de desconcentración de facultades y descentralización de programas y presupuestos, seguramente aumentará las posibilidades de trabajo contratado con estados y municipios para la atención de servicios técnicos a la producción, a pequeña y mediana escala, a la protección del ambiente y recursos naturales, así como a la salud pública.⁹

Otro aspecto a destacar es que, conforme se avanza en procesos de concentración demográfica urbana, se aumenta la demanda por servicios particulares de MVZ para la atención de animales de recreación y compañía, incluidos los de espectáculos, competencias y festejos.

De lo anterior, se desprende que, en la siguiente década, los MVZ deberán estar preparados para administrar sus prácticas profesionales como microempresas, donde valores como la confiabilidad, ética, actitud de servicio y competitividad serán de gran importancia.¹⁰

Con el objeto de estudiar el mercado de trabajo del MVZ, se han realizado varios estudios; el primero de ellos en 1967, en el cual se detectó que 39.2% de los encuestados trabajaban para el sector público, mientras que 60.2% lo hacía en la clínica privada, en ranchos o en el comercio (farmacias veterinarias) y el 0.6% restante se desempeñaba en actividades diferentes a la profesión.

En 1976, las cifras indicaron que 68.5% de los veterinarios trabajaban exclusivamente en el sector público y que 18.1% lo hacía, tanto en este sector, como en la iniciativa privada, lo que da un porcentaje total de 86.6% de los médicos veterinarios laborando en el sector público. Esto significa que se habían duplicado los profesionales en este sector, con respecto a 1967.¹¹

En una encuesta realizada por la Federación de Colegios y Asociaciones de MVZ, A.C. en 1995,¹² en

relación con el tipo de empresa o institución en la cual los encuestados laboran, se observó que 30% trabajaba en algún organismo oficial, 26.2%, por su cuenta; 20.8%, en compañías privadas, 19% en instituciones educativas y el 4% restante en otro tipo de actividad. Además, destacó en este estudio que las características que ha adquirido la práctica profesional del MVZ, comparada con los trabajos ya existentes, marcan un giro importante hacia la iniciativa privada (compañías privadas y ejercicio independiente), pasando el sector oficial a un segundo término. Además, sólo el 9.1% manifestó tener puestos a nivel directivo.

En la figura 1-1 se detalla la distribución del médico veterinario zootecnista de acuerdo con las características de empleo, tomando en cuenta las encuestas realizadas en 1967, 1976 y 1995.

Con base en el censo de población de 1990, del total de 29 911 personas declaradas como médicos veterinarios zootecnistas (87.3% hombres y 12.7% mujeres), se registran 25 477 ocupados. De estos últimos, sólo 21.22% participan en el sector primario (agrícola, ganadero, silvícola, caza y pesca); 10.19% en el secundario (industrial); mientras que el 66.8% participa en el sector terciario (comercio y servicios) como se muestra en el cuadro 1-1.¹³

En el 2002, la Comisión Técnica de la medicina veterinaria y zootecnia de la Dirección General de Profesiones (DGP), de la SEP, inició el estudio: "Encuesta del Mercado de Trabajo del MVZ", mediante la distribución en toda la República de 10 000 cuestionarios, a través de los colegios estatales de MVZ, asociaciones de especialistas, escuelas y facultades de MVZ. La encuesta se dirigió a los MVZ del país, que actualmente están laborando. Los resultados fueron los siguientes: 71.89% eran del sexo masculino y 28.11% femenino. Los resultados en relación con el tipo de empresa o institución en que laboran, fueron los siguientes: 36.80% en el sector público, 26.48% en policlínica, 10.25% en farmacias, 5.70% son productores, 5.19% en empresas privadas, 3.61 en el área de servicios, 2.96% en actividades de asesoría y consultoría, 2.16% en el área comercial, 2.09% en la industria de la transformación; y el 4.76% restante indicó que se dedicaba a otra actividad.

Cuadro 1-1. Médicos veterinarios zootecnistas por ocupación principal, 1990

	Numero de profesionales	%
Profesionales	9 385	36.84
Oficinistas	3 284	12.89
Funcionarios o directivos	2 827	11.10
Comerciante y/o dependiente	2 822	11.08
Trabajador de la educación	2 183	8.57
Trabajador agropecuario	1 502	5.90
Técnicos	1 124	4.41
Inspector y supervisor	451	1.77
Otros	1 899	7.45
Total	25 477	100.00

C. Su contribución social

La medicina veterinaria y zootecnia es una profesión que ha participado activamente en el desarrollo de la economía nacional, a través de sus aportaciones a diferentes áreas de la producción animal, así como en la resolución de problemas de salud que han afectado a nuestro país a lo largo de su historia. Su contribución social guarda relación desde la domesticación de los animales, con el uso que hizo el hombre de ello para su bienestar individual y colectivo.¹⁴

El campo de acción de esta profesión es amplio, desde la producción de alimentos de origen animal: leche, carne, huevo, en todas las modalidades conocidas, no sólo de buena calidad nutricional, sino además con una presentación en óptimas condiciones sanitarias, en cantidad suficiente, oportuna y a precio accesible. Para lo anterior, el MVZ participa en procesos de producción, tales como: selección y mejoramiento genético de especies productivas, aplicación de pruebas de progenie, programas de selección por fertilidad, crecimiento, ganancia de peso, supervivencia, entre otros.

El MVZ también puede laborar en estrategias de mejoramiento genético para producción de leche en cli-

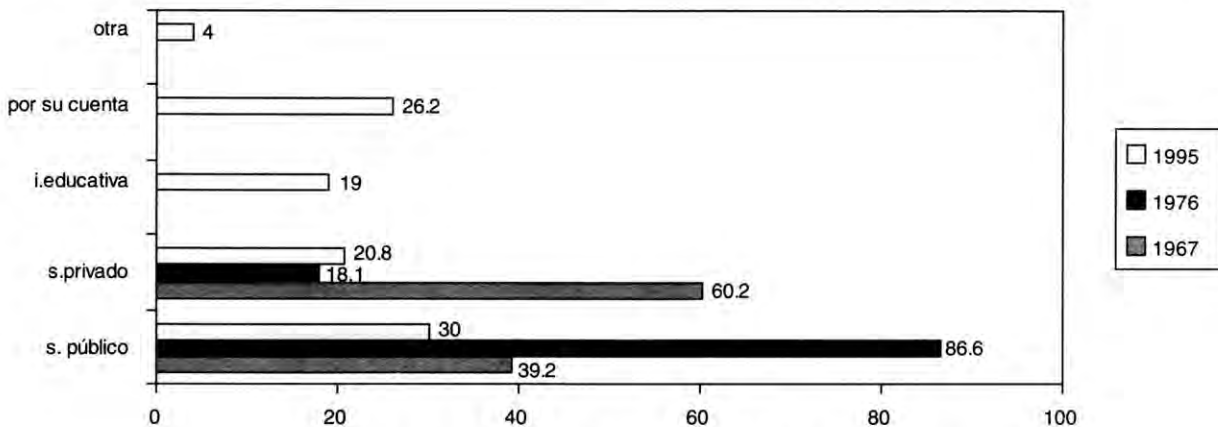


Figura 1-1. Distribución del MVZ de acuerdo a las características de empleo.

mas tropicales; aplicación eficiente de la inseminación artificial y transferencia de embriones; empleo de hormonas para modular el crecimiento, producción de leche o carne y controlar la función ovárica.

La nutrición animal que comprende desde el conocimiento de semillas, tipos de suelos, climas, fertilización, sistemas de establecimiento de praderas, aprovechamiento de subproductos agrícolas y animales; conservación de suelos y agua; diferentes sistemas de pastoreo, técnicas de producción y conservación de forrajes como la henificación, ensilaje y métodos de deshidratación, rolado, emmezado, peleteado; utilizados para enriquecer, modificar la administración de los forrajes, el diseño de dietas a costo mínimo, en virtud de que el factor alimentación representa del 60 al 80% de los costos de producción en empresas pecuarias.

Las investigaciones en aspectos de fisiología animal conducen a un mejor aprovechamiento de recursos y ahorros considerables en costos de producción.

La parte médica de la profesión es la referente al diagnóstico, prevención, tratamiento, control y erradicación de enfermedades en los animales. Esta premisa comprende dos elementos esenciales:

- a) evitar el sufrimiento de los animales; y
- b) propiciar su estado de salud, para que puedan ser más productivos en beneficio del hombre.

Otra función del MVZ que merece importancia especial es la prevención de enfermedades transmisibles de los animales a la especie humana. Si se define a la Salud Pública Veterinaria como *"la utilización de técnicas, conocimientos y recursos de la veterinaria para el mejoramiento de la salud humana"*,¹⁵ se le asignan tres funciones muy bien delimitadas:

1. **La medicina comparada.** Lucha contra el cáncer, enfermedades cardiovasculares, inmunopatología y epidemiología de enfermedades degenerativas.
2. **Las zoonosis** (actualmente más de 150). Entre ellas la tuberculosis, rabia, encefalitis viral, brucelosis, entre otras.
3. **La higiene de alimentos.** Cuya finalidad primordial es impedir la transmisión de enfermedades del hombre a través de ellos y proveer al consumidor con productos sanos, nutritivos y aceptables.

La profesión veterinaria también participa en la aplicación de reglamentaciones estrictas que en su conjunto constituyen la normatividad aplicable a cada uno de los pasos en la producción de alimentos de origen animal.

Las experiencias de otros países en *los "Sistemas de análisis de riesgos e identificación y control de puntos críticos"*, están siendo adaptadas a empresas pecuarias mexicanas, con el consecuente beneficio a consumidores. Al respecto, existe una legislación actualizada y muchas empresas (ranchos lecheros, plantas pasteurizadoras, empacadoras, rastros), están sujetas a la aplicación de sistemas de monitoreo para el control de la calidad en cada paso del proceso de producción.

El enfoque humanístico de esta profesión hace que el MVZ también se interese en aspectos sociales y psicológicos que forman parte del bienestar humano y su equilibrio emocional. La atención a mascotas como caballos, perros y gatos, cubre esa necesidad que en ocasiones trasciende la esfera afectiva y satisface necesidades relevantes; animales de compañía a niños, ancianos, enfermos, para personas con necesidades especiales (p. ej., perros guía para invidentes y sordos); perros guardianes y de protección para casas, ranchos, fábricas y negocios; perros utilizados en la búsqueda de drogas o enervantes, perros pastores, de búsqueda y rescate en casos de siniestros.

El MVZ juega un papel importante en la atención de la fauna silvestre de zoológicos, fomentando actividades de educación e investigación propiciando que los animales de las colecciones se mantengan sanos, se reproduzcan y con ello, logren su conservación, a fin de brindar a los visitantes de estos espacios, recreación, esparcimiento, además de promover una cultura de protección a flora y fauna silvestres.

En el desarrollo de la ciencia participa en la investigación médica, ya sea a través del uso de animales de laboratorio o bien, animales de granja en los que se han realizado trascendentales aportaciones básicas y aplicadas en parasitología, bacteriología, virología, inmunología y farmacología. Muchos de los descubrimientos memorables de la medicina humana proceden del estudio de las enfermedades en animales. El desarrollo de la inmunología como ciencia se debe al perfeccionamiento de las inmunizaciones antirrábicas, anticarbonosas, antitetánicas, lo que ha sido posible gracias al estudio de esas enfermedades en animales.¹⁶

D. Perspectivas

Las grandes transformaciones económicas que a nivel mundial se han dado en los últimos dos decenios del siglo XX, de apertura comercial, a través de esquemas de globalización, regionalización y ruptura de bloques rígidos, el comercio incorpora a servicios y en ellos a los profesionales, lo cual demanda que México consolide sus procesos internos, modifique normas, desarrolle sistemas, revise regulaciones y que los profesionistas asuman una nueva conciencia para ser competitivos a nivel nacional e internacional y no temer a la movilización transfronteriza, ya que ésta representa una oportunidad y un reto para los profesionistas mexicanos. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene un convenio de colaboración a fin de que los MVZ, eventualmente puedan realizar su profesión en EUA para cubrir el faltante de profesionales en ciertas áreas geográficas de ese país.

El ejercicio profesional independiente, tiene hoy formas diferentes de manifestarse, se integra en equipos multidisciplinarios, se incorporan nuevas herramientas y servicios diversos. El ejercicio profesional se torna más competitivo a nivel nacional e internacional.

La crisis económica, seguramente, impedirá que crezca el mercado de trabajo en el sector público, por lo

que surgirá un nuevo tipo de veterinario que responderá a las actuales necesidades del país.

Entre los cambios previsible en el entorno del ejercicio profesional del futuro médico veterinario zootecnista, se destaca por un lado, la presión por aumentar la eficiencia económica de la producción con respecto al ambiente, animales, seguridad y calidad de los productos y, por otro, una mayor demanda de servicios en el medio urbano. Además, se prevé el incremento de la demanda para su participación en la atención de animales silvestres, para cuidar y acrecentar la biodiversidad.

En un futuro se vislumbra que la mayoría de los veterinarios ejercerán en concentraciones urbanas. Un bajo porcentaje, con alto grado de especialización en aspectos de medicina o zootecnia y administración, trabajarán en empresas productoras de animales, insumos para la producción o producción de alimentos.

Otros pocos lo harán en eventuales programas de desarrollo surgido de presiones sociales regionales, así como en las pocas explotaciones pecuarias de tamaño intermedio no absorbidas o destruidas por el proceso de integración de los megaproyectos agroindustriales.

Un importante grupo de profesionales será preparado para fungir como certificador de la calidad sanitaria y nutricional de productos alimenticios de importación, a saber:¹⁷

- **Los consultores.** Requerirán especializarse en áreas específicas y tendrán una fuerte competencia extranjera de consultores traídos por proyectos de inversión pecuaria.
- **Los residentes.** Contratados por empresas pecuarias con dos finalidades:
 - 1) Gerencial para el manejo de procesos productivos y la consecución de parámetros de producción propuestos; y,
 - 2) Operacional, para hacerse cargo de segmentos del proceso productivo.
- **Promotores técnicos de productos farmacéuticos.** Esta actividad ha tenido dos vertientes:
 - 1) La promoción técnica en laboratorios transnacionales; y
 - 2) En laboratorios nacionales y empresas comercializadoras orientadas a "nichos de mercado", segmento que ha captado a muchos veterinarios con experiencia en producción, provenientes de empresas que han cerrado o disminuido sus volúmenes productivos y, por consiguiente, su plantel de empleados.
- **Los funcionarios gubernamentales.** Éstos desarrollan sus funciones como auxiliares de la Administración Pública, ya sea federal, estatal o municipal, como autoridad administradora de la ley o simplemente en colaboración con ésta. Sus actividades estarán orientadas a la generación y observancia de regulaciones principalmente sanitarias y de control de calidad de productos y subproductos de origen animal. La actividad tenderá a dar ocupación a más veterinarios en la medida en que se elaboren más normas y se intensifique la aplicación de las existentes, relativa a las campañas de erradicación de enfermedades, así como para el control cualitativo y sanitario de productos y subproductos de origen animal y contaminación ambiental.
- **Veterinario sanitarista no gubernamental.** Se desempeñarán básicamente aplicando la normatividad diseñada para campañas de erradicación de enfermedades, así como para el control cualitativo y sanitario de productos y subproductos de origen animal, incluyendo normas de efecto ecológico. Esta actividad tenderá a crecer en la medida en que aumente la normatividad y su intensidad de uso y que los consumidores de alimentos de origen animal exijan mayor calidad y sanidad en los productos.
- **El académico.** En instituciones de enseñanza superior públicas y privadas (áreas de clínica y producción animal), su número tenderá a mantenerse estático o a disminuir a nivel licenciatura y aumentar en el postgrado, en la medida que se creen programas de especialización.
- **El investigador.** Estará orientado hacia la investigación básica y aplicada, ligada al paquete de docencia pues serán universidades e institutos especializados, públicos y privados, quienes la realicen en su conjunto con sus tareas educacionales, ya sea por autodeterminación o encargo de empresas del sector.
- **Los veterinarios policlínicos.** Desarrollarán su actividad en zonas urbanas y suburbanas combinando la práctica de la clínica con la venta de productos veterinarios, alimentos y equipos para animales.
- **Los clínicos de pequeñas especies y animales de compañía.** Esta actividad veterinaria será la que más crezca en el futuro, como respuesta natural al crecimiento de la población urbana con mayor capacidad económica para demandar servicios.
- **Actividades emergentes.** La dinámica impuesta por la normatividad sanitaria promoverá la creación de nuevas áreas de empleo para veterinarios: inspector de productos de origen animal en mercados, restaurantes y hoteles.
- **Veterinarios de espectáculos.** El MVZ participará con mayor respaldo de la sociedad para que vigile el cumplimiento de los reglamentos autorizados para estos espectáculos: palenques, charreadas, corridas de toros, jaripeos, circos, entre otros.
- **Veterinarios especializados en producción animal no tradicional.** Se refiere a la crianza de animales de ornato para zoológico, compañía, animales para producción de alimentos o subproductos no convencionales para consumo humano.
- **Veterinario extensionista.** Se dedicará a la aplicación de tecnologías simples de alto efecto social y producto para los núcleos sociales donde se apliquen. Siempre y cuando los gobiernos federales y estatales decidan apoyar de manera continua tales proyectos.

Como ejemplo de otros espacios de trabajo para el MVZ que tienen importancia creciente, es posible citar a la

acuicultura en la que la **camaronicultura** ha logrado incrementar de manera notable la producción y exportaciones. Otro campo en el que el MVZ puede aprovechar las nuevas oportunidades es la **biotecnología**, herramienta de gran valía en aspectos médico-sanitarios, productividad, industria animal y medio ambiente.¹⁸

La creación del concepto de sociedad sustentable, definida como aquella que satisface sus necesidades sin disminuir las posibilidades de generaciones futuras y que ha abierto un nuevo e importante campo de trabajo. Ejemplo de ello es la participación de los MVZ en fauna silvestre. La creación de las UMAS (unidades de manejo y aprovechamiento de la vida silvestre), a cargo de la SEMARNAT, permite el desarrollo de actividades con impacto económico relacionadas con la vida silvestre, tales como cacería, pesca, observación de la naturaleza. Este aprovechamiento controlado de la vida silvestre busca revertir la visión conservacionista (no tocar), por un nuevo orden a través de esquemas regulatorios, que reconocen el valor económico de la vida silvestre.

En las actividades de la profesión del MVZ, se debe emplear una visión amplia de la problemática existente, contemplando factores internos y externos, así como actores que participan en ella; es decir, abarcando nichos agroecológicos que permitan dar soluciones integrales con el enfoque de sistemas de producción.

2. ESTADO

El doctor Ricardo Uvalle Berrones, señala que el Estado es:

“...una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales que, como elementos importantes de su razón de ser, son revisados y modernizados de acuerdo con las condiciones cambiantes de la vida social”.¹⁹

En este sentido, es preciso señalar, que el Estado no es una institución, sino un conjunto de instituciones que conforman al Estado, por lo tanto la concepción del mismo es etérea e intangible.

Siendo congruentes con los procesos actuales de globalización y regionalización económica en el mundo, se debe concebir una conceptualización actual de Estado. Una definición de Estado o Estado Contemporáneo, comporta numerosos problemas que derivan principalmente de la dificultad de analizar completamente las múltiples relaciones que instauradas entre el Estado y el conjunto social para detectar, después, los efectos en la racionalidad interna del sistema político. Una aproximación que resulta ser específicamente útil en la investigación de problemáticas implícitas en el desarrollo del Estado Contemporáneo está constituida por el análisis de la difícil coexistencia de las formas del estado de derecho con los contenidos del estado social.

Los derechos fundamentales individuales, representan la tutela tradicional de las libertades civiles: libertad personal, política, económica y constituyen una defensa contra la intervención del Estado. Por el contrario, los derechos sociales representan derechos de participación

del individuo, como parte integrante de un grupo: campesinos, trabajadores, estudiantes, etc.

Además, mientras que los derechos fundamentales individuales representan una garantía del *status quo* y se otorga una acción directa objetiva de acción ante tribunales para garantizarlos; los derechos sociales, al contrario, aunque se prevén en la Constitución *a priori*, su satisfacción se revisa caso por caso donde surjan a partir del contexto social y sin una acción directa objetiva de acción ante tribunales para hacerlos efectivos. Como consecuencia, la integración entre **Estado de Derecho** y **Estado Social** se delinea a nivel constitucional, pero se concreta sólo en el nivel legislativo y administrativo. Si los derechos fundamentales son garantía de una sociedad burguesa separada del Estado, por el contrario los derechos sociales representan un camino a través del cual la sociedad entra en el Estado alterando su estructura formal.

La característica distintiva del Estado moderno es la **soberanía**, reconocida, tanto dentro del propio Estado, como por parte de los demás estados y gobernados de que su autoridad gubernativa es suprema. En los estados federales, este principio se ve modificado en el sentido de que ciertos derechos y autoridades de las entidades federadas, como los *länder* en Alemania, los estados en EUA o los estados federales latinoamericanos en Argentina, Brasil o México, no son delegados por un gobierno federal central, sino que se derivan de una constitución. El gobierno federal, sin embargo, está reconocido como **soberano**, en su alcance externo, a escala internacional, por lo que las constituciones suelen delegar todos los derechos de actuación externa a la autoridad central.²⁰

En el plano nacional, el papel del Estado es proporcionar un marco de ley y orden en el que su población pueda vivir de manera segura y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad. Todos los estados tienden así a tener ciertas instituciones (legislativas, ejecutivas, judiciales), para uso interno, además de fuerzas armadas para su seguridad externa, funciones sustantivas que requieren de una función adjetiva tributaria, un sistema destinado a recabar ingresos. En varios momentos de la historia, la presencia del Estado en la vida de los ciudadanos ha sido mayor que en otros. En los siglos XIX y XX, la mayoría de los estados aceptó su responsabilidad en una amplia gama de asuntos sociales, dando con esto origen al concepto de **estado de bienestar**.²¹

El ocaso del siglo XX se distinguió por la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y capital, y la penetración mundial de los medios de comunicación que se han combinado con el propósito de limitar la libertad de acción de los estados. Estas tendencias han estimulado un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía.

Estas limitaciones informales a la independencia vienen acompañadas en algunas áreas, en especial Europa occidental, de proyectos de integración interestatal, caso del proyecto de Unión Europea, considerado por unos como una alternativa al Estado nacional y por otros como la evolución de nuevos y mayores estados. Sea cual

sea el efecto de este proceso, el concepto clásico de Estado como entidad en cierto modo cerrada, cuyas transacciones internas son mucho más intensas que sus actividades interestatales, ha pasado a la historia conforme han surgido nuevas formas de colaboración e integración interestatal más flexibles.²²

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública conceptualmente es:

"La institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la Ley".

Habrà de satisfacer las necesidades interiores de la sociedad, vigilará la buena marcha de los negocios del orden administrativo para el beneficio de los asociados, pero someterá a las reglas dictadas por el poder supremo, que no es otra cosa que la personificación de la propia sociedad.²³

Antonio Carrillo Flores la define de manera simple y completa como:

"La Administración Pública, es la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política".²⁴

Para Daniel Márquez Gómez, es:

"El conjunto de órganos estructurados primariamente por el orden jurídico, dotados de competencia para la operación diaria de los servicios públicos, a los cuales la ley asigna recursos humanos, materiales, financieros y procedimientos técnicos para el logro de los objetivos que el propio orden normativo asigna, con la finalidad concreta de lograr el interés colectivo y que realizan lo que en un Estado se llama función ejecutiva".²⁵

Se definiría como:

"Reunión de dos mundos de organización (Administración Pública central y paraestatal), que administran los negocios de la federación y las actividades estratégicas y prioritarias del Estado a través de autoridades, dependencias y entes públicos, los que deben desarrollar su actividad dentro del principio de legalidad y con una relación jerárquica directa o indirecta a partir del Presidente de la República titular único del Poder Ejecutivo".

Posteriormente se explicará el alcance total de la definición.

4. LA MEDICINA VETERINARIA Y ZOOTECNIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En México, el sector público se divide en tres niveles, cuya denominación se deriva de su área de acción: federal, esta-

tal y municipal. Los niveles de gobierno federal y estatal se subdividen a su vez en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Poder Ejecutivo Federal está depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ejecuta y administra las leyes; cuenta con un "gabinete" formado por secretarios de Estado y titulares de órganos centrales superiores como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, lo cual se rige y establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Por su parte, el poder legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, compuesto por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados electos para un periodo de tres años; la de Senadores está integrada por cuatro senadores de cada estado de la República y del Distrito Federal, en total 128. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, existen diferentes comisiones y comités que se encargan de asuntos específicos por materia; Relaciones Exteriores, Hacienda, Salud, Ganadería, etc.

Las secretarías de estado son entidades centralizadas que dependen directamente del Presidente de la República, se encargan del despacho de diversos asuntos en materia de ambiente, producción, salud, bienestar social, defensa nacional, educación, presupuesto y gasto público, entre otras. Las atribuciones de cada una de éstas se establecen en la LOAPF.

El artículo 26 de la LOAPF,²⁶ a la letra señala:

"Para el despacho de asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".

Con base en la estructura anterior, es posible señalar que la principal empleadora de médicos veterinarios zootecnistas, es la SAGARPA y dentro de ella, la Coordinación General de Ganadería con sus diversas dependencias, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; además, hay programas específicos, tales como: la Comisión México-Americana para la Prevención de la Fiebre Aftosa y Otras Enfermedades Exóticas de los Animales (CPA), la Comisión México-Americana para la erradicación del Gusano Barrenador del Ganado.

También requiere de ellos la Secretaría de Salud, donde trabajan en las diferentes direcciones a nivel rural. En las ciudades participan en programas de medicina preventiva y control sanitario de productos alimenticios.

procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

- ☞ Ley Federal de Sanidad Animal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18/06/1993 y su nueva publicación el 25/07/2007. Establece las disposiciones para reducir el riesgo de introducir o difundir enfermedades que afectan a los animales de nuestro país.
- ☞ Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01/07/1992. Establece la expedición de normas oficiales mexicanas.
- ☞ Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20/05/2004. Dispone que parte del patrimonio nacional está formado por elementos de flora y fauna del país, que son bienes del dominio público y constituyen elementos bajo protección legal.
- ☞ Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13/07/1993. Regula la educación que imparten el Estado -federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.
- ☞ Ley General de Salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07/02/1984. Reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona.
- ☞ Ley General de Vida Silvestre. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28/06/2000. Establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación, aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.
- ☞ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28/01/1998. Establece las bases de protección de áreas naturales, flora y fauna silvestre y acuática, entre otras.
- ☞ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29/12/1976. Establece que el Poder Ejecutivo cuenta con 18 dependencias para el despacho del orden administrativo.
- ☞ Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26/05/1945. Regula el ejercicio profesional.

También deben observar las disposiciones señaladas en los reglamentos expedidos para las anteriores leyes y los interiores de las Secretarías en las que tengan que realizar trámites o procedimientos.

La Normalización es la actividad orientada a establecer un proceso mediante el cual se unifican criterios, res-

pecto a determinados temas y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad determinado; se constituye además, como una actividad relevante debido a su carácter científico, técnico, económico y social.

Con base en lo anterior, existen normas mexicanas y normas oficiales mexicanas, que en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se definen de la siguiente manera:

- **Norma Mexicana:** la que elabore un organismo nacional de normalización o la Secretaría, en términos de esta ley, que prevé para un uso común y repetido, reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.
- **Norma Oficial Mexicana:** la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por dependencias competentes, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

En el caso de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), en salud animal, es una regulación técnica de observancia obligatoria que tiene como finalidad establecer reglas, características, especificaciones y atributos que deben reunir los productos, procesos, instalaciones, servicios, actividades o sistemas, cuando éstos constituyan un riesgo para la sanidad animal y repercuten en la producción pecuaria, en la salud humana y en el ambiente.

Las normas establecen un criterio objetivo que debe tener un producto o servicio, al definir la seguridad, durabilidad, fiabilidad, mantenimiento e intercambiabilidad de éstos.

6. DERECHOS, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS PROFESIONALES DE LA MEDICINA VETERINARIA Y ZOOTECNIA

A partir de que existe una delimitación de actividades y sectores donde el MVZ ejerce, se puede observar que la diversidad de servicios y funciones varían de acuerdo con el área específica. Sin embargo, desde el momento en que puede ser cualquiera de ellas, la formación académica de un MVZ debe darle los elementos mínimos necesarios para llevar a cabo un adecuado desarrollo.

A. Derechos

Los derechos humanos pueden tener diversas acepciones, según algunos autores, son:

"Los atributos y facultades del individuo no concedidos por el poder establecido, sino inherentes a la condición humana y reconocidos por la organización social en cualquiera de sus formas".²⁸

Para Peces-Barba los **derechos humanos** son la "facultad que la norma regula para la protección de la persona en lo referente a su vida, libertad, igualdad, participación política o social o cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, grupos sociales y Estado; y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción."²⁹

Pérez Luño, los divide en **derechos humanos y derechos fundamentales**. Los primeros, de acuerdo con una concepción filosófica se definen como lo que "debe estar" reconocido en la ley; y los segundos, lo que "está" en el sistema jurídico del Estado. Así los primeros, se califican como derechos naturales, humanos o morales y los segundos, como derechos fundamentales, constitucionales o jurídicos.³⁰

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se señala que éstos pueden ser de dos tipos:

- 1) **Los derechos civiles y políticos** en su dimensión individual, inherentes a la persona en su calidad de ser humano y que corresponden a la *primera generación*; y
- 2) **Los derechos económicos, sociales y culturales**, que corresponden a su dimensión social y se refieren a derechos que se reconocen como parte de un contexto social determinado, pertenecientes a la *segunda generación*.³¹ Una manifestación de ellos en el Derecho Positivo, la encontramos en la Constitución Mexicana de 1917; asimismo, se encuentran contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

En los pactos internacionales es distinto el tratamiento de derechos humanos de primera y segunda generación,³² porque los Estados se comprometen en los primeros a crear condiciones de desarrollo necesarias para la satisfacción de tales derechos.³³

En general, al respecto de los derechos humanos y en la elaboración de una definición de los mismos, se debe considerar que los hombres requieren que se les reconozcan ciertos atributos necesarios para una existencia íntegra que permita su plena realización dentro de una sociedad, así como el libre ejercicio de dichos atributos.

Con base en lo anterior y en relación al ejercicio profesional, la Dirección General de Profesiones (DGP de la SEP), fue creada hace 50 años para servir a la sociedad que demandaba atención para profesionistas y la vigilancia del ejercicio profesional. El 26 de mayo de 1945 se decretó la expedición de la "Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5°, ahora, artículo 5° constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal", en respuesta a demandas sociales y a la anarquía existente en la prestación de servicios profesionales.³⁴

Desde entonces, el ejercicio profesional ha sido reconocido y garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho fundamental de los profesionistas.

El artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus primeros dos párrafos señala:

"A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

Esta libertad de trabajo, consagrada como garantía constitucional, posee para su ejercicio, las siguientes características:³⁵

Derechos:

- a) Toda persona tiene derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode.

Limitantes:

- a) La actividad deberá ser lícita y su realización no deberá atentar contra las leyes de orden público ni las buenas costumbres.
- b) Esta libertad puede ser vedada por determinación judicial cuando se ataquen los derechos a terceros. Se faculta al juez para prohibir, por medio de sentencia, que persona alguna ejerza actividad perjudicial para terceros.
- c) El ejercicio de la misma puede ser vedado por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. La autoridad administrativa está facultada para restringir el ejercicio de dicha libertad siempre que su resolución se apoye en una norma jurídica que autorice dicha limitación, la cual tenga en cuenta el perjuicio que la sociedad pudiese resentir con el ejercicio de tal derecho.
- d) Los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes, el de las armas, jurados, cargos concejiles, cargos de elección popular directa o indirecta y servicios profesionales de índole social.

Estas limitaciones a la libertad del trabajo, establecidas en la Constitución, constriñen al individuo a prestar ciertos beneficios para el bien común de la sociedad, pues el desempeño de estos servicios y funciones públicas son de interés nacional y social,

por lo que se encuentran por encima de la voluntad de quienes deben desempeñarlos.

- e) La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben cumplirse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlos. La libertad de trabajo, tratándose del ejercicio de las profesiones, tiene su limitación al establecerse que serán las leyes las que determinen cuáles profesiones requieren título para su ejercicio.

No sólo es cierto que los legítimos intereses de la sociedad son mejor servidos cuanto mayor es la calidad de sus profesionales, sino que los derechos de éstos, también tienen mayor legitimidad y por tanto, están mejor garantizados socialmente si su calidad es cuidada con esmero por ellos mismos y por la autoridad en la materia. Ese objetivo sólo puede atenderse, por una parte, mediante el conjunto de políticas nacionales de educación y por otra, dando lugar a la corresponsabilidad de los profesionales, de sus organizaciones gremiales e instituciones educativas, especialmente las que, en los niveles medio-superior y superior, tienen autorización para expedir títulos profesionales.³⁶

B. Obligaciones

La sociedad exige que el MVZ demuestre preparación, conocimientos y habilidades para la prestación de servicios profesionales. Los procesos productivos se han modificado, las nuevas tecnologías demandan del profesionista una formación integral y el acelerado avance de la ciencia, su actualización permanente.

El MVZ, a partir de que hace su juramento profesional al titularse, adquiere un compromiso con la sociedad. Dicho juramento a la letra dice:

“Consciente de la obligación que acepto como profesional, en este momento solemne, juro que cumpliré con los objetivos de la carrera de médico veterinario zootecnista.

Me esforzaré por incrementar al máximo posible la producción de alimentos de origen animal para el provecho de la humanidad, por salvaguardar la salud del hombre evitando enfermedades que los animales puedan transmitirle y poder evitar el sufrimiento innecesario de éstos.

Juro que trataré a mis compañeros y a quienes soliciten mis servicios, apegándome estrictamente a las normas de respeto y ética profesional, y que, sin limitación alguna, transmitiré mis experiencias y conocimientos a los miembros de esta profesión y a los aspirantes a realizarla.

Protesto que guardaré gratitud a mi facultad y a mis maestros y ofrezco estudiar y superarme permanentemente para realizar con eficacia la misión que tengo encomendada.

Me conduciré con honradez y esmero en la aplicación de los conocimientos que he adquirido para beneficio de la sociedad, a fin de llevar con honor el grado que ahora recibo de la universidad que me formó.”

Además de la ética y vigilancia, el MVZ tiene la obligación de actualizarse continuamente para el ejercicio de la profesión y con ello, garantizar su calidad de servicio.

C. Responsabilidades

El MVZ demuestra ante la sociedad su capacidad de responder con calidad y compromiso, para contribuir a la solución de la problemática social en diferentes campos de trabajo. Además de la responsabilidad para ejercer su trabajo profesional y académico con conocimientos sólidos, habilidades y destrezas, valores, actitudes y hábitos que sirvan de manera oportuna y eficaz a la sociedad.

El MVZ debe estar consciente de su misión trascendente, de haber sido formado y mantenerse actualizado, competente y competitivo, con alto nivel académico, profesional y ético, con conciencia ecológica, promoviendo acciones que respeten el desarrollo sustentable. También debe estar consciente de su responsabilidad para generar conocimientos, a través de investigaciones y desarrollo de tecnología apropiada, difundirlos y aplicarlos a la solución de problemas de su campo de responsabilidad gremial.

Vale la pena resaltar que la regulación y vigilancia de la ética profesional, es fundamental para elevar el nivel del ejercicio. La ética profesional en nuestro país es un conjunto de normas de carácter moral, basados en principios de justicia, honestidad, discreción, honorabilidad, responsabilidad, seriedad y respeto.

En la actualidad, el ejercicio profesional se caracteriza por su complejidad y especialidad. Por ello, más que un sistema rígido y general de sanciones, se ha propiciado la actualización de códigos de ética que permitan distinguir derechos y obligaciones en prácticas específicas que fomenten el avance del conocimiento y la práctica profesional.

La legislación actual contempla que los colegios de profesionistas participen activamente en tareas de vigilancia, por ello, entre sus funciones se encuentra el establecimiento de códigos de ética que delimitan la acción del profesionista en su actividad como tal y como ciudadano.

Al ser la medicina veterinaria y zootecnia una profesión de servicio a la sociedad, sería conveniente que existiera una instancia gubernamental, como en el caso de los médicos existe la **Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED)**, que es un modelo alternativo de solución de controversias de tipo médico. Ésta, no sólo permite atender de manera expedita las inconformidades planteadas por pacientes y familiares, sino que fortalece la calidad de la atención, al inducir en los prestadores del servicio la responsabilidad de una actuación profesional, apegada a los cánones de la medicina y la ética, sin descuidar el aspecto humano de la relación con usuarios de los servicios que presta, independientemente si lo hace en una institución o en el medio privado.

Lejos de ver a la CONAMED como autoridad ominosa, que actúa a manera de fiscalía especial para el gremio médico, se considera como una institución amistosa para los profesionales de la salud y sus pacientes, que

quiere contribuir en el gran esfuerzo nacional por elevar la calidad en la prestación de servicios médicos.

Para desarrollar sus tareas se coordina con la sociedad en general, en especial con las academias, colegios de profesionistas y consejos médicos, comités de ética y sociedades médicas, así como con instituciones educativas y de salud, públicas y privadas; informarles el resultado de sus deliberaciones sobre casos relevantes o de

indole general, a fin de que instrumenten las medidas pertinentes y así mejorar la calidad de la atención médica.

El modelo para la medicina veterinaria y zootecnia tendría que adaptarse a las necesidades propias del ejercicio de esta profesión; sin embargo, ello podría ser una opción para elevar la calidad en la prestación de los servicios del médico veterinario zootecnista.

REFERENCIAS

1. Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C.: *Código de Ética Profesional del Médico Veterinario Zootecnista en México*. México, 1999.
2. *Ley Federal de Sanidad Animal*. Publicada en el DOF el 18 de junio de 1993, última reforma aplicada el 16/06/2004.
3. Organización Panamericana de la Salud: *El control de las enfermedades transmisibles en el hombre*. 14ª edición, Informe Oficial de la Asociación Americana de Salud Pública. E.U.A. 1985.
4. Este perfil surge gracias a la contribución de las escuelas y facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia del país, de los colegios estatales y nacional de MVZ's y de la Academia Veterinaria Mexicana. Publicado por el Colegio Nacional de MVZ de México, A.C.: *El Examen General de Calidad Profesional en MVZ EGCP-MVZ*. Serie Temas de actualidad N° 1, México, 1994.
5. La Comisión Técnica Consultiva de la Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Dirección General de Profesiones de la SEP, elaboró el Proyecto de *Reglamento del Ejercicio de la Medicina Veterinaria y Zootecnia en el Distrito Federal*, con el objeto de que sea aprobado por el Ejecutivo Federal, y contar así con el marco jurídico que delimite claramente las áreas de competencia profesional del MVZ, en virtud de que a la fecha la profesión no cuenta con un instrumento jurídico que defina sus áreas de actividad.
6. Mayer L, Lomnitz L: "La nueva clase: desarrollo de una profesión en México". México, UNAM, 1988.
7. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica/Dirección General de Profesiones, SEP. *Progresión XX-XXI de las Profesiones: Medicina Veterinaria y Zootecnia*, fascículo 1. México, 1998.
8. Mayer L, Lomnitz L: *Op. cit.*
9. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica/Dirección General de Profesiones, SEP. *Op. cit.*
10. *Ibidem*
11. Mayer, L., Lomnitz, Larissa. *Op. cit.* p. 79
12. Tapia P. G., et al: Encuesta del Mercado de Trabajo del Médico Veterinario Zootecnista. Serie Temas de Actualidad. Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C. México. 1995. p. 26
13. *XI Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. 1990. Último censo de las profesiones que ha realizado el INEGI, en el año 2000 no se llevó a cabo este censo
14. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica/Dirección General de Profesiones, SEP. *Op. cit.*
15. Definición elaborada por el Comité Mixto de Expertos FAO/OMS.
16. En 1888 el MVZ José De la Luz Gómez trató, con buen éxito, a un niño mordido por un perro rabioso; el tratamiento consistió en la aplicación de una vacuna antirrábica de cuya preparación se encargó el MVZ De la Luz Gómez y que, quizá, fue la primera aplicada en el continente americano. A partir de entonces se empezó a proporcionar un servicio público de vacuna antirrábica para perros.
17. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica/Dirección General de Profesiones, SEP. *Op. cit.*
18. Garza Ramos, Juan; Arvizu Tovar, Laura.: *Campos emergentes del MVZ*. Cartel presentado en el XVII Congreso Panamericano de Ciencias Veterinarias, Atrapa, Panamá, septiembre 11-15 del 2000
19. Uvalle Berrones Ricardo: *Estado, Gobierno y Políticas Públicas*. Diplomado Nacional de Políticas Públicas y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
20. Enciclopedia Microsoft Encarta 98: "Estado", "Gobierno". Microsoft Corporation. 1993-1997.
21. Vidal Villa, José María: *Mundialización de la Economía Vs. Estado Centralista*. Economía Política, Trayectorias y perspectivas. N°3. Septiembre-octubre, 1995. p. 6.
22. *Ibidem*
23. Moreno Espinosa, Roberto: *Relaciones interinstitucionales entre los órdenes de gobierno*. Diplomado Nacional: Política Públicas y Gobierno Local. Octubre, 1998.
24. Carrillo Flores, Antonio: *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª ed. México, Porrúa, 1973.
25. Márquez Gómez, Daniel: *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2004.

26. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicada en el DOF el 29/12/1976, con última reforma aplicada el 08/12/2005.
27. Mayer, L., Lomnitz, L. *Op. cit.*
28. Lolas, F. Derechos Humanos y Salud: *Consideraciones bioéticas*, En: Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina, Argentina, 1997.
29. Bidart G, *Teoría general de los derechos humanos*. UNAM, México, 1993.
30. *Ibidem*
31. Figueroa, J. Sánchez., V. *Algunas reflexiones sobre ética, derechos humanos y salud*. El Colegio de México, 1997.
32. Se conoce como derechos de *Primera Generación* a los que protegen los derechos individuales del hombre aislado y que todos tenemos como: a manifestar ideas, a profesar creencia religiosa, de tránsito, etc. Se les denomina de primera generación pues se dan en Francia a finales del siglo XVIII; los de segunda generación son grupales. Toma al individuo como integrante de un grupo social: derecho de los trabajadores, estudiantes, campesinos, etc.; se generaron en México en 1917, con la Constitución vigente.
33. Martínez, V. *El derecho a la salud como derecho humano*. En: Seminario de salud y derechos humanos. CNDH. México, 1991.
34. Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, *Memoria de la Reunión Nacional Regulación de las Profesiones: Situación Actual y Prospectiva*. México, 1996.
35. *Ibidem*
36. *Ibidem*

Marco conceptual

Una vez revisado lo relacionado con la profesión del médico veterinario zootecnista y la Administración Pública, en este capítulo se detallan los principales conceptos legales, asimismo se hace un recorrido por la evolución de las leyes que existen y han existido en el ejercicio de la profesión del médico veterinario zootecnista.

1. EL ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DE LA LEY

Legislación

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela,¹ define el término *legislación* con dos significados, el primero como el conjunto de leyes de un país; el segundo, como una función legislativa misma, es decir, la que tiene como finalidad la elaboración y expedición de leyes o sea, de actos de autoridad abstractos, impersonales y generales. Como fuente formal del derecho tiene las siguientes características:

- Es un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales;
- Dicho procedimiento debe observar determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta;
- Existe cierta jerarquización entre las leyes que la integran; y
- Es producto de las políticas escogidas por los poderes del Estado.

La legislación es una función estatal compartida por los poderes legislativo y ejecutivo. Solamente en situaciones anormales, en que por alguna razón no funciona el parlamento, el Poder Ejecutivo emite normas jurídicas generales, sin que intervengan los cuerpos legislativos, no obstante su carácter de leyes. A este tipo de medidas se les designa con el nombre de decretos-leyes. Un decreto no tiene carácter de ley, debido a que es emitido por el Poder Ejecutivo, sin intervención del Poder Legislativo. El producto de la legislación es la ley.²

Ley

El doctor Burgoa,³ señala a la ley como un acto de autoridad que tiene como elementos característicos abstrac-

ción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad e irretroactividad. Se distingue de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto a que éstos son esencialmente concretos, particularizados e individualizados y la ley es el único acto de autoridad general.

La generalidad. La ley no mira al individuo sino a la comunidad, a un "universo". No se da para individuos determinados, el objeto de la ley, como norma de conducta humana, es regirla, pero no considerándola como actividad aislada, sino en conexión con otras, para señalar, de modo general la esfera de lo lícito y de lo ilícito.

La obligatoriedad. La ley debe cumplirse necesariamente de manera imperativa. El incumplimiento de la ley, como acto que daña la normalidad del orden jurídico, encuentra correctivo adecuado en la realización del derecho por la vía del proceso. El carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento.

La irretroactividad. Las leyes disponen de reglas para el porvenir, en principio nunca deben actuar para normar en el pasado. El artículo 14 constitucional, dispone que a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna (en materia penal y para beneficio del implicado, puede darse esa retroactividad excepcionalmente).

Pereznieto,⁴ define a la ley como:

"Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines".

En México, el organismo denominado Congreso de la Unión, conformado con 500 diputados y 128 senadores (análogo al parlamento, órgano legislativo), es el facultado por disposición de los artículos 50, 71 y 72 constitucionales para crear las leyes federales (normas jurídicas de observancia general); las leyes aquí creadas son aplicables en toda la república. Por lo que hace al Distrito Federal, el órgano legislativo es la Asamblea Legislativa, integrado por 66 diputados, por disposición del artículo 122 constitucional. En cuanto a los estados, estos tienen su propios Congresos o legislativos locales basados en su Constitución propia y con un número diverso de diputa-

dos por entidad, las que establecen el procedimiento de creación de leyes locales.

El **proceso legislativo**, el de formulación de la ley considera seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación y, eventualmente, el veto (observaciones del Presidente a la ley aprobada en cámaras).

La iniciativa, discusión y aprobación, se llevan a cabo en el seno del Poder Legislativo; en tanto que también la iniciativa, publicación, sanción y promulgación, tienen lugar en el Poder Ejecutivo. La promulgación se subdivide, a su vez, en publicación y vigencia.

Iniciativa

Es la posibilidad de iniciar discusiones para concluir la conveniencia de crear una ley. El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone quiénes tienen atribución para iniciar una ley (ya sea reforma a la Constitución o creación o modificación de leyes federales), el artículo citado dice que es prerrogativa de:

1. Presidente de la República;
2. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
3. Legislaturas de los Estados.

Discusión

Es el análisis que se origina con la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso. Se define como el acto en virtud del cual las cámaras deliberan acerca de los proyectos presentados, con la finalidad de determinar si deben o no ser aprobados. Los diputados y senadores por separado, discuten la iniciativa de ley en comisiones (existen permanentes y transitorias) y posteriormente, se lleva a votación al pleno (reunión del total de los legisladores por Cámara).

Por regla general, las leyes inician indistintamente en cualquier cámara, pues ambas tienen el carácter de cámara de origen (donde empieza) y la otra cámara revisora, pero existen materias específicas, en las que deben ser iniciadas de manera obligatoria por la Cámara de Diputados, por disposición constitucional:

1. Empréstitos (préstamos que recibe el Estado);
2. Contribuciones;
3. Impuestos; y,
4. Reclutamiento de tropas.

De no hacerlo así, la ley podría ser objeto de un concepto de violación a la constitución en juicio y por ese motivo, por no haber sido hecha de acuerdo con la norma suprema, declarada inconstitucional por los tribunales federales y por ello igualmente inconstitucional, sin producir efecto legal alguno, el acto de aplicación que se haya aplicado al gobernado.

Aprobación

Después de deliberar sobre el proyecto de ley, ambas cámaras, en lo individual, deciden si debe o no ser aprobado, por lo que se puede definir la aprobación

como el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley.*

Cabe aclarar que el proyecto puede ser aprobado parcial o totalmente y es obvio, un proyecto podría ser totalmente rechazado por la cámara de origen y entonces no pasaría a la revisora.

Sanción

Una vez aprobado un proyecto es remitido al Poder Ejecutivo para sus "observaciones" y si no las tuviera, la sanciona. La sanción es, pues, el acto por el cual el Ejecutivo acepta un proyecto de ley aprobado por las cámaras y pasaría a la siguiente etapa de promulgación y publicación.

El Ejecutivo puede rechazar el proyecto de ley mediante el *Derecho de Veto* y a este acto se le denomina *vetar* un proyecto de ley. El *Derecho de Veto*; sin embargo, no es un poder absoluto sobre diputados y senadores, ya que, en caso de ser vetado un proyecto de ley, se devuelve a la cámara de origen para su revisión con las observaciones del Ejecutivo; si la cámara insiste en el proyecto original con el voto calificado (pues aumenta el número de votos) positivo de las dos terceras partes, pasará a la cámara revisora para su consideración y si es aprobado por la misma votación, el Ejecutivo tendrá la obligación de publicarlo, es decir, se supera el veto, por ello el mismo no es absoluto, sino relativo. El veto puede anular definitivamente una ley o retrasarla por uno o varios años.

El cambio de sistema político, el abandono del sistema de partido único y la adopción de un sistema multipartidista han traído como consecuencia una muy acelerada participación del Presidente de la República en la generación de vetos; mientras que en los primeros 83 años de vigencia se usó en 12 ocasiones por seis presidentes; Vicente Fox, él sólo, lo ha interpuesto en 17 ocasiones, según se aprecia en el cuadro 2-1 que contiene la legislación, ley vetada y Ejecutivo que lo hizo.

Promulgación

a) Publicación. La publicación es el acto por el cual el Ejecutivo da a conocer a la población, mediante el órgano informativo oficial del gobierno mexicano, el Diario Oficial de la Federación, la ley que entrará en vigor.

Una vez que un proyecto de ley es y aprobado y sancionado, es necesaria su publicación para que los sujetos que queden comprendidos en sus disposiciones normativas, tengan la oportunidad de conocer cuáles serán sus derechos y obligaciones, pues así podrán poner los medios para cumplir mejor con la ley que entrará en vigor.

* El quórum, o presencia mínima de legisladores para que la sesión de la cámara sea válida es del 50% más uno de los miembros (500 diputados 128 senadores); y la votación para aprobar una ley es la mayoría de los presentes, a menos que se trate de una reforma a la Constitución cuando se piden 2/3 partes de los individuos presentes.

Cuadro 2-1. Vetos interpuestos a partir de la Constitución de 1917 a la fecha

Num. de Legislatura Cámara de Diputados	Ley o Decreto Vetado	Presidente de la República
1.- LX	Decreto que expide la Ley de Fomento para el Libro y la Lectura	Vicente Fox Quesada
2.- LX	Decreto que expide la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional para establecer como zona de restauración ecológica y de reserva de Aguas a la región Lerma-Santiago-Pacífico	Vicente Fox Quesada
3.- LX	Decreto que expide la Ley General de Pesca y agricultura sustentables	Vicente Fox Quesada
4.- LX	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	Vicente Fox Quesada
5.- LX	Decreto por el que se reforman los artículos 5 y 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	Vicente Fox Quesada
6.- LX	Decreto por el que se deroga el párrafo segundo de la fracción III del artículo 31 de la Ley del ISR	Vicente Fox Quesada
7.- LX	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud; del Código Penal Federal; y del Código Federal de Procedimientos Penales	Vicente Fox Quesada
8.- LX	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos	Vicente Fox Quesada
9.- LIX	Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	Vicente Fox Quesada
10.- LIX	Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	Vicente Fox Quesada
11.- LIX	Modificaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005, realizadas por la Cámara de Diputados	Vicente Fox Quesada (2000-2006)
12.- LIX	Decreto que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud	Vicente Fox Quesada
13.- LIX	Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales	Vicente Fox Quesada
14.- LVIII	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	Vicente Fox Quesada
15.- LVIII	Proyecto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal	Vicente Fox Quesada
16.- LVIII	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria	Vicente Fox Quesada
17.- XLV	Ley de Desarrollo Rural	Vicente Fox Quesada
18.- XLVI	Decreto por el que se reforman los artículos 1, 5 fracción XII, 46, 56 fracción II, 61, 62 y 80 fracción I de la Ley de Crédito Agrícola	Gustavo Díaz Ordaz
19.- XL	Decreto por el cual se concede jubilación de \$ 71.31 diarios, al C. Juventino Sánchez López	Gustavo Díaz Ordaz
20.- XXXV	Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero común del Distrito y Territorios Federales	Gustavo Díaz Ordaz
21.- XXXIII	Ley de vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte	Adolfo López Mateos
22.- XXXI	Decreto de Reformas y adiciones a la Ley de Bienes Nacionales	Adolfo López Mateos
23.- XXX	Decreto que modifica la Ley Electoral Federal	Miguel Alemán Valdez
24.- XXX	Decreto por el que se concede a los hijos del extinto Coronel de Caballería Manuel Bauche Alcalá, María Elena y Juan Manuel del mismo apellido, una pensión de 2.00 diarios para cada uno	Abelardo L. Rodríguez
25.- XXIX	Decreto expedido por la Cámara de Diputados por el cual se autorizó al propio Ejecutivo para ministrar la cantidad de \$5 000.00 a la juntas locales de los poblados del Distrito de Camargo, Chih, afectados por terremotos	Emilio Portes Gil
26.- XXXI	Decreto que reconoce como cabecera del municipio de Mulegé, Distrito Sur de la Baja California, el puerto de Santa Rosalía	Álvaro Obregón
27.- XXX	Ley de ingresos del Distrito Federal	Álvaro Obregón
28.- XXX	Ley de presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el año de 1923	Álvaro Obregón
29.- XXIX	Presupuesto de egresos, partidas correspondientes a los ramos del Poder Legislativo y de la instrucción Pública	Álvaro Obregón

Por este motivo, es conveniente la existencia de un espacio de tiempo razonable entre la publicación y la iniciación de la vigencia. Técnicamente a este espacio de

tiempo entre que se publica la ley y es plenamente exigible (válida), se le denomina *vacatio legis* (en lo que entra en vigencia la ley).

Esta publicación se realiza en el **Diario Oficial de la Federación**, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

b) Vigencia. La iniciación de la vigencia es el momento en que una ley comienza a regir a los sujetos a quienes va dirigida. En México existen dos sistemas para que una ley inicie su vigencia:

1. El *sincrónico*, contemplado en el artículo 4º del Código Civil y que dispone que una ley entrará en vigor en una fecha determinada para todo el país, siempre y cuando sea posterior a su publicación (se precisa en un artículo transitorio de la propia ley).
2. El *sucesivo*, regulado por el artículo 3º del Código Civil Federal que establece la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el lugar en el que se publicó la ley. Para las otras poblaciones se extiende este término un día más por cada 40 kilómetros de distancia al lugar de su publicación o fracción que exceda de la mitad de dicho kilometraje.

El sistema sucesivo ya se encuentra en desuso, debido a que la entrada en vigor de una ley federal tardaría varios meses en el caso de Tijuana o de otras poblaciones distantes del Distrito Federal; esto se daba primordialmente cuando las comunicaciones no eran tan inmediatas y los 40 kilómetros era lo que avanzaban los viajeros en caballos.

Cuando la elaboración y declaración de una ley no ha sido realizada de acuerdo con el método constitucionalmente establecido (art. 71 y 72), se considera que la ley es formalmente (de acuerdo con su procedimiento de creación) inconstitucional.

2. JERARQUÍA DE LAS LEYES

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala que la *jerarquía de leyes* significa orden de importancia de diversos niveles en que están colocadas las diferentes normas jurídicas que integran el Derecho Positivo. En otras palabras, implica la famosa *Pirámide Normativa* de Kelsen. El trascendente jurista vienés Hans Kelsen,^{5*} ilustra la jerarquía normativa con una pirámide en la cual colocaba en el vértice superior a la ley fundamental (Constitución), seguida de tratados internacionales y las leyes federales, luego las locales, después los reglamentos y en la base de dicha pirámide, las demás disposiciones (acuerdos, decretos, circulares de alcances generales).

En el sistema propuesto por Kelsen, la jerarquía de las normas aparece en forma de "una concentración escalonada de diversos estratos de normas jurídicas", en

donde "su unidad está configurada por la realización resueltamente de que la validez de una norma producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra". De acuerdo con el modelo de Kelsen, la jerarquía normativa es necesaria, toda vez que la validez de las normas inferiores se determina conforme a las de superior jerarquía.⁶

Kelsen hace depender la validez de la norma inferior en la superior y al llegar a la cúspide se pregunta: ¿de dónde deriva la validez de la Constitución actual vigente? y su respuesta es de la que abrogó (dejó sin efecto para reemplazarla). Es decir, la de 1917 que hoy rige la de 1857, y está la de 1847, y está la de 1843, y está la de 1836 y está la de 1824 (esta es la primera), por ello no puede derivar de una previa; el conflicto lo resuelve Kelsen diciendo que esa primera deriva su validez de una Norma Hipotética Fundamental, de ahí el nombre de "Teoría Pura del Derecho". Otros autores hacen valer la validez de esa primera Constitución en la soberanía popular, en la voluntad general del pueblo, al designar a su Poder Constituyente que crea la Constitución.

En México según el doctor Burgoa,⁷ dicha jerarquía se manifiesta en los siguientes estadios normativos en orden decreciente de importancia:

- a) Constitución Federal;
- b) Leyes federales y Tratados internacionales (al mismo nivel);
- c) Reglamentos federales heterónomos;
- d) Constituciones locales;
- e) Leyes locales; y,
- f) Reglamentos heterónomos y autónomos locales.

También señala que esta gradación no solo es teórica, sino que representa una importante proyección pragmática en la vida del Derecho, ya que en la hipótesis de cualquier conflicto entre las normas pertenecientes a los citados ordenamientos, prevalece siempre el de rango superior. Lo anterior cuando el conflicto se lleva a los juzgados, se puede solicitar la aplicación de la ley superior y la inhabilitación de la inferior.

En la mencionada pirámide normativa, la Constitución Federal es el incuestionado único código investido de supremacía al que deben supeditarse todos los demás.

Cuando dos normas están al mismo nivel se dice que están en relación de *coordinación*. Si una de ellas es superior a la otra, están con relación a *supraordinación* o *subordinación*. Eduardo García Máynez,⁸ dice que la existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al mismo tiempo, el fundamento de su validez.

Respecto a la validez de las normas, Villoro⁹ señala que entre dos normas de validez diferente no puede haber más que dos clases de relaciones: o relación de dependencia jerárquica de una norma respecto a la otra o relación de independencia de las dos normas entre sí, pero dependiendo jerárquicamente ambas de una norma de grado superior.

Rafael Martínez Morales,¹⁰ comenta que suele citarse una lista de fuentes, que son las formales o los docu-

* Hans Kelsen es muy famoso en el campo de la Ciencia Jurídica pues proporcionó al Derecho un objeto exclusivo de estudio "la norma jurídica", fortaleciendo la postura que considera al Derecho como una ciencia.

mentos donde se encuentran las normas de nuestra materia y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos. En el Derecho Mexicano, dicha lista es la siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Leyes federales;
3. Tratados y convenios internacionales;
4. Leyes locales;
5. Reglamentos;
6. Planes y programas;
7. Normas oficiales;
8. Circulares;
9. Acuerdos;
10. Decretos;
11. Convenios;
12. Jurisprudencia;
13. Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral;
14. Principios generales de derecho;
15. Costumbre; y,
16. Doctrina.

El autor especifica que las señaladas en los numerales del 1 al 11 son fuentes directas y están ordenadas conforme a una sucesión de prelación jerárquica, las cinco restantes son fuentes interpretativas o supletorias.

De acuerdo con la pirámide de Kelsen a lo mencionado por el doctor Burgoa y lo que señala Martínez Morales, las leyes federales y tratados internacionales tienen la misma jerarquía.

Sin embargo, en la tesis aislada¹¹, * la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que:¹², *

* Considera que la Jurisprudencia es la parte del derecho que se constituye en los tribunales autorizados con motivo de la interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación vigente y que se expresa mediante normas jurisprudenciales obligatorias (jurisprudencia obligatoria) y sus precedentes para regular las relaciones humanas y su entorno natural, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica. Augusto Fernández Sagardi (La defensa legal y usted. Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. de C.V. México, 1998), señala que La Suprema Corte establece Jurisprudencia por reiteración o por contradicción. Por reiteración se establece con cinco sentencias dictadas en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario y que haya sido aprobada por mayoría calificada de ministros, dependiendo si es del Pleno o de Salas; y por contradicción se requiere de una sola resolución que dilucide la contradicción existente entre tesis aisladas de Salas y de Tribunales Colegiados. Los Tribunales Colegiados de Circuito sólo pueden establecer jurisprudencia por reiteración; cuando se dictan cinco resoluciones en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido dictadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran el tribunal. Tesis aislada es aquella resolución dictada por los tribunales que no constituye jurisprudencia.

• El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

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 a 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 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, respecto 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”.

Dentro de un sistema nacional, el grado superior máximo corresponde a la Constitución que podrá ser escrita o consuetudinaria. Kelsen la llama “norma fundamental”, porque sirve de fundamento a la validez de todas las demás normas del sistema nacional. El Maestro Herrera Lasso la llama “ley primaria” porque tiene primacía sobre todas las demás, que son “leyes secundarias”.¹³

De igual manera, Villoro explica que cada norma de grado jerárquico superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores, dos propiedades: regular su creación y establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores so pena de invalidez declarada por el juez.

La regulación de la creación de normas inferiores la puede hacer la norma superior en forma expresa o tácita. Hay regulación expresa, cuando la norma superior determina la constitución del órgano que deberá crear las normas inferiores y especifica los ámbitos de validez de las mismas. Por ejemplo, nuestra Constitución determina expresamente la estructura del Congreso de la Unión y especifica (art. 73), cuáles son sus facultades para crear normas inferiores.

Hay regulación tácita, cuando la norma superior se contenta con mencionar el órgano creador de las normas inferiores y no especifica los ámbitos de validez de las mismas, ésta puede ser total o parcial.*

De la misma forma, los preceptos de la norma de grado superior que deben ser respetados so pena de invalidez por las normas inferiores, se distinguen en tres clases:

1. **Impositivos:** aquellos que imponen derechos o deberes.
2. **Estructurales:** disposiciones que determinan la estructura jurídica de un órgano creador de normas.
3. **Doctrinales:** aquellos que definen o distinguen algún concepto jurídico o hacen declaración doctrinal.

Un precepto puede ser a la vez estructural e impositivo, por ejemplo:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso, de...”.

* Un ejemplo de regulación tácita parcial lo ofrece nuestra Constitución respecto de los Municipios y de las normas municipales: aunque en los artículos 73 fracción sexta y 115 establece las líneas generales del régimen municipal, no entra en los pormenores del mismo ni tampoco se detiene a especificar la materia de las normas municipales. Una constitución de una entidad federativa podrá suplir el silencio parcial de la Constitución Federal y regular en forma expresa el órgano y las normas municipales.

Villoro menciona que en casi todo el *Sistema Nacional de Derecho*, se pueden distinguir los siguientes grados en el orden jerárquico normativo:

- A. **Normas fundamentales**, contenidas en la “*ley primaria*” o Constitución de la Nación. Tienen primacía sobre todas las demás leyes. Por lo general, tienen previstos los procedimientos conforme a los cuales deben ser elaboradas y expedidas el resto de normas del sistema jurídico.¹⁴

En el caso de México, el artículo 133 constitucional establece el orden de jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano:

“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 en 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 constituciones o leyes de los estados”.

Asimismo, el artículo 133 constitucional distingue aparte a los tratados “*celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado*”, en cuyo caso también serán, junto con la Constitución y las leyes federales, leyes supremas en toda la Unión (pero siempre inferiores a la Constitución).

- B. **Normas secundarias**, contenidas en las leyes aprobadas por el Congreso. *Leyes secundarias “simpliciter”*: Son todas las leyes que, en ejercicio de sus facultades legislativas, art. 73 constitucional, aprueba el Congreso de la Unión. La Constitución está compuesta de 136 artículos dispositivos y 16 transitorios. Para regular la vida nacional, se requiere derivar de estas disposiciones básicas, que son la ley suprema, leyes más específicas: unas destinadas al trabajo, otras a la actividad mercantil, otras a la cuestión penal, a la inversión, a la industria, a la regulación del campo, a la salud, etc. La propia Constitución, en sus artículos 117, 118, y primordialmente 124, establece la distribución de competencias federal y la competencia para los estados. La primera es regulada por leyes federales y la segunda por leyes que los estados expidan (locales).¹⁵

Villoro¹⁶ distingue a las leyes secundarias en:

1. **Leyes secundarias simpliciter o leyes ordinarias**, que son las que dicta el Congreso en ejercicio de la respectiva facultad explícita sobre la materia distinta de la Constitución misma. Facultad explícita es aquella que, de manera concreta, se establece en la Ley Suprema p. ej.: *art. 73: El Congreso de la Unión tiene facultad para, fracción X legislar en materia de comercio exterior...*

Hay dos clases de leyes ordinarias. En virtud de que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar para

el ámbito espacial nacional y para el ámbito espacial local del Distrito y Territorios federales.

2. **Leyes secundarias “*secundum quid*”**, que pueden ser *orgánicas, reglamentarias o complementarias*. Las dos primeras clases desarrollan el texto constitucional, la tercera lo adiciona.

- **Las leyes orgánicas**, son aquellas que desarrollan el texto constitucional, regulando la estructura o funcionamiento de algún órgano de autoridad. Ejemplo: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- **Las leyes reglamentarias**, detallan una disposición general constitucional en otras varias menos generales para facilitar su aplicación. Ejemplo, Ley Federal del Trabajo (reglamentaria del artículo 123 constitucional; Ley de Amparo (reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales).
- **Las leyes complementarias** adicionan o complementan un texto constitucional que menciona la materia estipulando tan sólo el principio general que debe seguir. Por ejemplo, en materia de garantías, el legislador no reglamenta, sino que complementa el texto constitucional y la ley debe ser redactada de acuerdo con el espíritu de la Constitución y por aquella autoridad competente según la misma.

C. Normas reglamentarias, contenidas en los *reglamentos*, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y, en sus casos, por Secretarías y Departamentos de Estado y órganos auxiliares del titular.

Las *normas reglamentarias*, están contenidas en los reglamentos de leyes que son ordenamientos jurídicos dados por la autoridad ejecutiva con el fin de facilitar el cumplimiento de una ley. El reglamento procede respecto de la ley en la misma forma que la ley reglamentaria procede respecto de las disposiciones constitucionales: divide una disposición general en otras vías menos generales para facilitar su aplicación.

Los reglamentos de leyes son expedidos por el titular del Poder Ejecutivo en uso de la facultad reglamentaria que tiene su fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional *al señalar como una atribución del Presidente de la República “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

El reglamento se compone de disposiciones generales, abstractas, imperativas y coercibles que deben desarrollarse y completar, pero no exceder ni contrariar a la ley que reglamentan.

Existen también reglamentos expedidos por secretarías o departamentos de Estado, que reciben el nombre de *“reglamentos internos (o interiores)”*, por reglamentar

el funcionamiento interior de alguna labor desempeñada por esas instituciones.¹⁷

Pereznierto señala que en un nivel jerárquico inferior a los reglamentos se encuentran una serie de disposiciones de carácter administrativo, que son materialmente legislativas, pero formalmente administrativas (Ley hecha por el Ejecutivo). La facultad reglamentaria conforme al art. 89, frac. I, corresponde única y exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo y no a los secretaríos de Estado; sin embargo, tanto aquel como éste, expiden constantemente gran cantidad de disposiciones con el carácter de acuerdos, circulares, decretos, de alcance general, etc., cuyo objeto es dar cumplimiento a leyes o a reglamentos que atañen a la Administración Pública.¹⁸

Con base en lo anterior el maestro Villoro menciona que los *decretos, órdenes y acuerdos* son normas sobre materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, emitidas por el Presidente de la República. El artículo 92 constitucional dispone que:

*“...todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”.
“Finalmente, las circulares son disposiciones dictadas por Secretarías de Estado, jefes de departamento u otras dependencias oficiales, que tienen por mira aclarar y facilitar a empleados oficiales determinados aspectos de la ley, para que éstos la apliquen con mayor equidad”.*

D. Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o del Ejecutivo o en los convenios celebrados entre particulares. Se consideran como normas por su obligatoriedad y sólo obligan a quien va dirigida. Muchas de las normas contenidas en acuerdos, órdenes y hasta en decretos presidenciales tienen una materia tan particular y restringen tanto el ámbito personal, que de hecho ya son *normas individualizadas*. Pueden ser públicas (sentencias, concesiones) o privadas (contratos, testamentos).

Las normas individualizadas forman el grado más bajo en la pirámide jerárquica de normas jurídicas. Las normas individualizadas constituyen a favor de los individuos determinados verdaderos derechos a lo que corresponde la obligación que tienen todos los demás de respetar esos derechos.

En la figura 2-1 se ilustra la jerarquía de leyes en México.

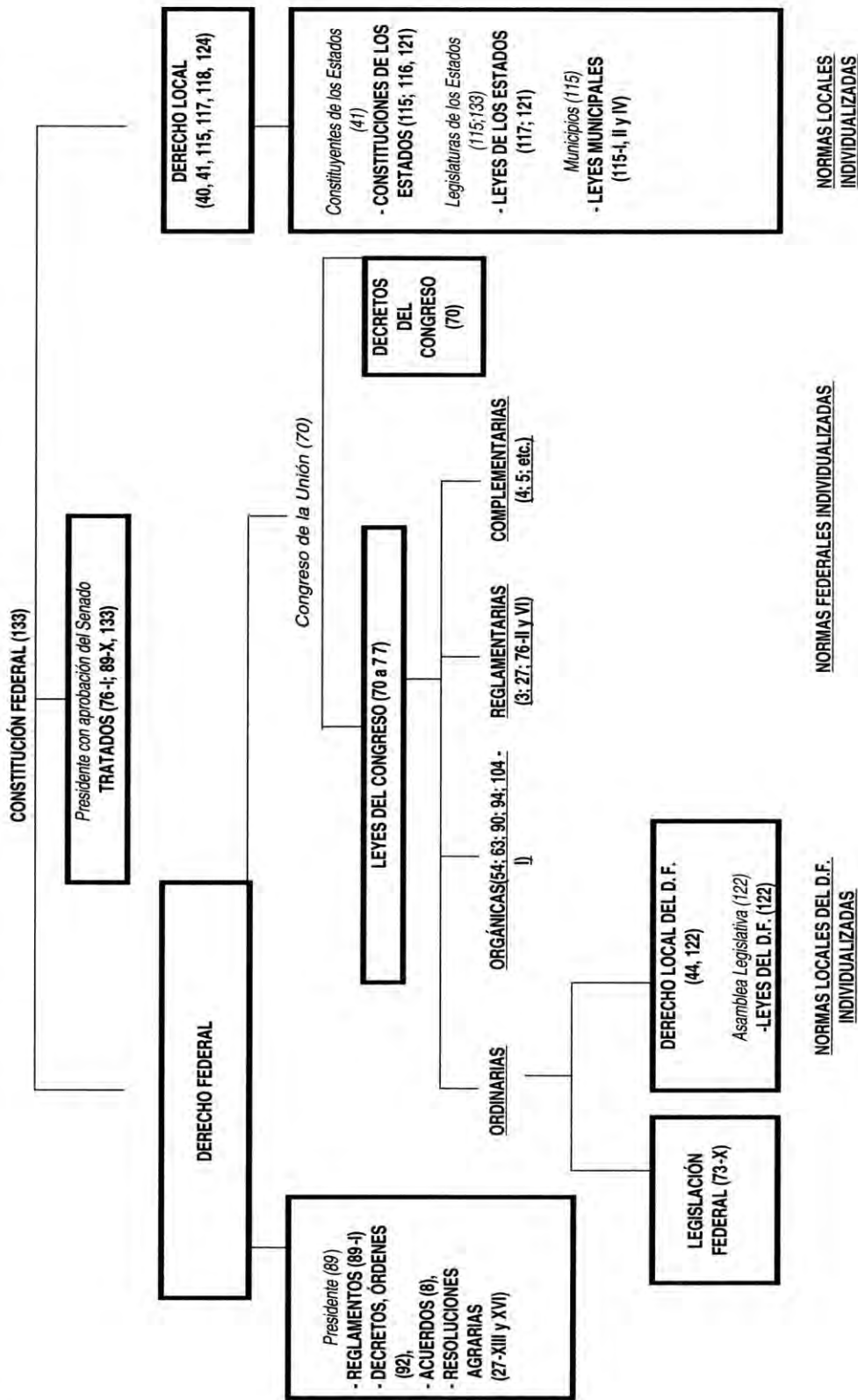
3. LOS REGLAMENTOS DE LEYES

Gabino Fraga¹⁹ define al reglamento como:

“Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo, en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.

Figura 2-1. JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SEGÚN EL SISTEMA MEXICANO *

En mayúsculas se anotan las normas jurídicas; en minúsculas los órganos creadores de éstas. Los números (arábigos y romanos), se refieren a los artículos y fracciones, respectivamente, de la Constitución Federal. Poder Constituyente Permanente (135)



Fuente: La elaboración de este esquema se basó en el de Villoro Toranzo, Miguel, Op. cit.

También menciona que la atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo 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 será aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se adapte oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

Emilio Margáin Manatou,²⁰ señala que el Ejecutivo expide otra clase de reglamentos no previstos en la Constitución, cuyo apoyo se encuentra en la autorización o quizá estaría mejor decir, en la delegación de facultades que le hace el Poder Legislativo y el de la organización interna de cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que autoriza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Según Adolfo Arrijo Vizcaino,²¹ las leyes contienen principios y enunciados de carácter general, rara vez entran en detalles y particularidades, puesto que la finalidad del acto legislativo consiste en establecer la normatividad genérica aplicable globalmente a una materia determinada. Las leyes, al provenir de cuerpos deliberativos, y no ejecutivos, que invariablemente las someten a diversos debates y discusiones, no suelen contemplar una serie de particularidades relacionadas con su futura aplicación.

Es a través de disposiciones que también contengan normas jurídicas de carácter general, pero cuyo objetivo se reduzca a particularizar, concretizar y detallar específicamente principios y enunciados genéricos previstos en las leyes del Congreso, a fin de permitir y facilitar su campo de aplicación dentro de la esfera administrativa. Esta clase de disposiciones, que de hecho actúan y operan como complemento de los actos legislativos, no son leyes, son las que reciben el nombre de reglamentos administrativos. En la recta interpretación de la segunda de las potestades que la fracción I del Artículo 89 de nuestra Constitución Política le confiere al Ejecutivo Federal, se ha encontrado siempre el origen de la facultad reglamentaria al señalar "...proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley...".

Se define al reglamento administrativo como:

"El conjunto de normas jurídicas de Derecho Público expedidas por el Presidente de la República con el único y exclusivo propósito de pormenorizar, particularizar y desarrollar en forma concreta principios y enunciados generales contenidos en una ley emanada del Congreso de la Unión, a fin de llevar a cabo la ejecución de esta última, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".²²

Margáin hace también mención de los reglamentos gubernativos y de policía, mejor conocidos en la doctrina

como "reglamentos autónomos", pero sin asignarle expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de promulgarlos.

De esta definición es factible desprender los siguientes elementos:²³

1. El reglamento, para poder complementar en debida forma a la ley, debe estar constituido por un conjunto de normas jurídicas.
2. Dichas normas son de Derecho Público, en virtud de que el reglamento operará dentro de la esfera de acción de la Administración Pública Federal, es decir, regulará actos propios del Estado y relaciones de éste con los gobernados.
3. La facultad reglamentaria pertenece al Presidente de la República por mandato expreso de la invocada fracción I del Artículo 89 constitucional.
4. La finalidad del reglamento es la de facilitar el campo de aplicación de la ley, desarrollando pormenorizadamente sus principios y enunciados genéricos.

La ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley, cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado. La diferencia que existe entre la ley y un reglamento, obedece a la diversa competencia (origen), del Poder Legislativo (Ley) y del Poder Ejecutivo (reglamento).²⁴

Arrijo menciona que existen dos limitaciones al ejercicio de la facultad reglamentaria:

1. La potestad de expedir reglamentos de leyes es una atribución exclusiva e indelegable del Presidente de la República. El artículo 89 del Pacto Federal dice con toda precisión que la tarea de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, es una facultad y obligación del Presidente. Por ende, no existen bases para sostener que algún otro funcionario, por importante que sea, puede en un momento dado ejercitar la facultad reglamentaria o que el titular del Ejecutivo está capacitado para delegarla en uno de sus colaboradores, así se trate de un secretario de Estado.
2. La naturaleza misma de la función reglamentaria, que presupone siempre la existencia de una ley. El objetivo único y aceptable del reglamento es el de facilitar el campo de aplicación de las leyes del Congreso, concretizando y detallando su contenido. Pero así como no puede concebirse un reglamento sin una ley previa que requiere de dicha reglamentación, tampoco puede aceptarse, dentro del orden constitucional que nos rige, que el reglamento vaya más allá de la ley reglamentada, puesto que en tal evento el Presidente no estaría proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso, sino

que estaría usurpando la función legislativa. Esto significa, en esencia, que el reglamento:

- a. No puede modificar, alterar o suprimir las situaciones jurídicas previstas en la ley reglamentada; y
- b. No puede crear o establecer situaciones jurídicas no previstas en la propia ley.

Se señala que el Poder Judicial Federal, en materia de reglamentos ha resuelto:^{25,*}

"LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS". *El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, si consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante Congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores u órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la Nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista).*

Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al Poder Legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "f" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Conforme a la misma Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contri-

buciones y penas para organizar la guardia nacional, etcétera. De modo que, si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance ni por razón del órgano que los expide ni por razón de la materia que consignan ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento debe estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4o. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es más que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa está en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y el mismo espíritu imperó en todas las constituciones anteriores".

Dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose por medio de ellos hacer una diferencia entre el contenido de sus disposiciones y el de las leyes emanadas del Poder Legislativo.²⁶

1. **"La preferencia o primacía de la ley"**, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal (creada por el Congreso), no pueden ser modificadas por un reglamento (creado por el Ejecutivo). Este es un principio llamado de *Autoridad Formal de la Ley*, reconocida en el inciso (f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual *"en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"*.
2. **"La reserva de la ley"**, consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, y no por el Ejecutivo. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos estos casos, la Constitución emplea términos claros y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo. Ej.: art. 31 Fracción IV de la Constitución:

"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

* Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional Amparo administrativo en revisión 58/33. "Revendedores de Boletos de Espectáculos Públicos", S. C. L. y coags. 15 de noviembre de 1935. Mayoría de tres votos. Disidentes: Jesús Garza Cabello y José María Truchuelo. Relator: Agustín Gómez Campos.

Al señalar "que dispongan las leyes", se está creando una "reserva de ley", por lo cual sólo podría legislar por el Congreso, pero esto es relativo, ya que en nuestro país, se puede "transferir" la atribución y así el Congreso facultar en ley al Presidente para que pueda reglamentar ciertos aspectos de las leyes tributarias.

El reglamento tiene un procedimiento más expedito que la ley para su formación y modificación; pero esa facilidad, que precisamente representa la ventaja de poder adaptar la ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes, obedece a que las leyes, por razón de su autoridad formal sólo pueden ser modificadas por el autor de ellas y mediante el mismo procedimiento que se ha seguido para su formación.

Clasificaciones del reglamento

Emilio Margáin menciona que los reglamentos se clasifican en tres categorías:

- 1) Para la ejecución de las leyes;
- 2) Para el ejercicio de las facultades que al Poder Ejecutivo le corresponden; y
- 3) Para la organización y funcionamiento de las administraciones del Estado.

Los dos primeros son con base en la Constitución y el tercero, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 14 y 15).

José María Díez,²⁷ señala que con relación a la ley, la doctrina italiana clasifica los reglamentos en ejecutivos, independientes, delegados y de necesidad.

- **Reglamentos ejecutivos o heterónomos**, son dictados para complementar la ley o asegurar su ejecución. Están directamente subordinados a la ley. No puede ampliar ni restringir los alcances de la ley administrativa a la que es útil ni imponer mayores obligaciones o requisitos que los que establece ésta.

El doctor Ignacio Burgoa define a los reglamentos heterónomos, como aquellos que sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos. Implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.

La necesaria subordinación del reglamento heterónimo a la ley respectiva implica también, lógicamente,

que si ésta se *abroga, deroga o modifica*,²⁸ * aquel experimenta los mismos fenómenos. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda *sin aplicabilidad*, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta extinción. De la misma manera, si la ley se deroga, *el reglamento debe entenderse derogado* en lo que concierne a aquellos preceptos que pormenoricen las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las *modificaciones o reformas legales*.

- **Reglamentos independientes o autónomos**, aquellos que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de poderes propios, opta en virtud de facultades que la Constitución le atribuye, con prescindencia de si exista o no una ley al respecto o en mérito de su poder discrecional, son los que nuestra Constitución llama *reglamentos sanitarios, gubernativos o de policía* que el Presidente de la República emite con apoyo en los artículos 16 y 21 de dicho ordenamiento. Estos reglamentos no necesariamente están subordinados a ninguna ley formal.

Como ahí se ve, se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y de la aplicación de las penas por infracción de dichos reglamentos, pero sin que se haga alusión a las leyes a que esos reglamentos deban referirse. De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía puedan regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley.²⁹ Emilio Margáin señala como sus principales características:

- a. No son útiles a la vida práctica de una ley y sus límites son la Constitución misma, pero su materia puede ser recogida por una ley y jamás podrán ir contra lo que disponga una ley y pueden ser derogados por ésta o por reglamentos autónomos.
- b. Se emiten por el Poder Ejecutivo en uso de poderes propios que le confiere la Constitución.
- c. Deben ser generales, abstractos, obligatorios y coercibles, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional, que prescribe: "*Nadie puede ser juzgado por leyes privativas...*".
- d. Regulan materia o actividades cuya violación sólo da origen a infracciones de simple contravención, no delictuales. Sin embargo, nada impide que una infracción que hoy está en un reglamento de poli-

* El Dr. Rafael De Pina, define así los términos abrogar, derogar y modificar: Abrogar: Privar totalmente de vigencia una ley. 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 (Art. 9 del Código Civil para el Distrito Federal). Derogar: Privación parcial de la vigencia de una ley, que puede ser expresa (resultante de una disposición de la ley nueva), o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada). Modificar: Adición o substracción del texto legal.

cía pase, mañana, a tipificarse como delito del Código Penal.

- e. Las sanciones a imponerse por la violación de estos reglamentos son pecuniarias: resarcimiento del daño causado y multa o sólo esta última o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa, ésta se conmutará por arresto hasta por 36 horas.

- **Reglamentos delegados**, son actos del Poder Ejecutivo, que serán reglas de Derecho de virtud de una autorización legislativa. Se llaman también **Reglamentos Supletorios de la Ley, Reglamentos de Derecho o Reglamentos de Integración**. No emanan de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, sino de una habilitación legal que le es conferida por transferencia del Legislativo.

En el cuadro 2-2 se detallan las analogías y diferencias entre un reglamento de ejecución, un autónomo y un delegado:

- **Reglamento de necesidad**, aquellos que el Poder Ejecutivo de *iure dicta* en circunstancia que configuran un estado de necesidad y cuando no está reunida la rama legislativa.

En resumen, con base en nuestra Constitución, tendríamos la siguiente clasificación de reglamentos:

- Reglamentos de ejecución.
- Reglamentos gubernativos.

- Reglamentos de policía.
- Reglamentos delegados.
- Reglamentos de organización interna.

Por cuanto a quien los expide:

- Reglamentos del Presidente de la República.
- Reglamentos de los Gobernadores de los Estados.
- Reglamentos del Cabildo Municipal.
- Reglamentos de organización interna de la Administración Pública.

Emilio Margáin,³⁰ menciona que una ley si tiene frontera que impida actuar libremente al Poder Legislativo, que es la Constitución. Si la ley rebasa a la Constitución se vuelve ella inconstitucional; si el reglamento se excede de la ley, se vuelve ilegal.

4. CONFLICTOS DE NORMAS

Aplicación de la norma jurídica

Manuel Ovilla señala que aplicar la norma es concretar la sanción de un orden jurídico. La procedencia de la aplicación de toda disposición legal requiere a su vez de dos operaciones:

- Determinar las condiciones de su aplicación, en relación con el tiempo y espacio o sea, proceso de creación de normas.
- La interpretación del precepto.

Cuadro 2-2. Analogías y Diferencias entre un reglamento de ejecución, un reglamento autónomo y un reglamento delegado

Analogías		
Reglamento de ejecución	Reglamento autónomo	Reglamento delegado
Esta expedido por el Presidente de la República	Esta expedido por el Presidente de la República	Esta expedido por el Presidente de la República
Con apoyo en preceptos constitucionales	Con apoyo en preceptos constitucionales	
Diferencias		
Reglamento de ejecución	Reglamento autónomo	Reglamento delegado
Sólo es útil en la vida práctica de una ley	No requiere de una ley para su existencia jurídica	Se apoya en una disposición del Poder Legislativo
Tiene como límite la ley a la que es útil	Tiene como límite a la Constitución	Carece de límites
Al violar la ley se vuelve ilegal	Al violar la Constitución se vuelve inconstitucional	Sólo puede reclamarse indirectamente, atacando su origen de inconstitucional, esto es, el precepto de la ley que le delega materia propia de ella
Al tener como límite la ley no puede tener recursos administrativos	Al no tener más límite que la Constitución, si puede crear o establecer recursos administrativos	
No puede contener capítulo de infracciones y sanciones (es por disposición de la ley a la que reglamenta)	Tiene capítulo de infracciones y sanciones, para ser coercible	
Deja de tener vigencia cuando se deroga la ley a la que es útil, salvo que en disposición transitoria de la que sustituya le continúe su vida jurídica en lo que no se oponga a ella	Tiene vigencia en tanto su materia no la recoja una ley o se expida un nuevo reglamento autónomo que lo venga a sustituir	

Aplicar quiere decir: atribuir, instituir, fundar, establecer, producir e imputar a alguien (individual o colectivo), una norma. Es una decisión y a su vez un resultado.³¹

Como decisión, ésta puede ser judicial, administrativa o civil. La decisión será siempre un acto de autoridad y esta última es una calificación que el orden jurídico da a cierta persona.

Como resultado, la aplicación es el efecto del acto de autoridad y constituye la singularización (la actualización), de la norma general y abstracta a un asunto concreto.

Aplicar la ley tiene algunos problemas porque aparecen conflictos que deben resolverse ya en el tiempo, y espacio. Es decir, en el ámbito de validez de la norma jurídica.

Ámbito de validez de la norma jurídica

Según Tomás Cantú López,³² la norma jurídica está sujeta a tiempo y espacio. Estas normas rigen y normatizan los hechos naturales, de acuerdo con los supuestos e hipótesis que así se señalan. Los supuestos o hipótesis se actualizan, imputados al condicionado o supuesto o hipótesis, previstas por la norma jurídica.

- a) **Espacial.** Es el espacio o ámbito geográfico físico y humano donde tiene lugar la validez y aplicación de la norma jurídica. Los espacios normativos pueden ser: municipales, estatales, federales, internacional.
- b) **Temporal.** Expedición de normas jurídicas que tienen vigencia indefinida, excepto:
 - Que en la ley jurídica se señale plazo o término.
 - Que otra norma jurídica posterior así lo declare.**Vigencia determinada.** Ley que indica inicio y expiración.
Vigencia indeterminada. Inicio prefijado, pero no su terminación.

El inicio de vigencia normativa, es señalado en artículos transitorios: los actos jurídicos se rigen a partir de su vigencia.

- c) **Material.** Refiere hacia donde va dirigida la normatividad. Los romanos habían dividido el Derecho en: público y privado, debido a que el Derecho sólo interesa a: *Ius Publicum* (cosa pública); y a *Ius Privatum* (sólo a los individuos).
- d) **Personal.** Este ámbito de validez en la norma jurídica, la persona humana es la más importante.

A. Conflicto de Normas en el tiempo

La regla general para que una norma pueda ser aplicada es que debe ser vigente, es decir, que la autoridad reconocida la haya declarado como jurídicamente obligatoria para un momento (tiempo), y para un territorio determinado (espacio). Sin embargo, en ocasiones los efectos de una norma se prolongan, tanto en el tiempo, como en el espacio. Por tanto, surgen los llamados problemas de apli-

cación del derecho o conflictos de leyes en tiempo y espacio.³³

Para que una norma jurídica sea vigente no es suficiente con su simple expedición, sino que se requiere que en su publicación (promulgación), se señale el momento a partir del cual es ineludible su observancia general y obligatoria.³⁴

Al respecto, Manuel Ovilla menciona que las normas jurídicas contenidas en las leyes o reglamentos deben de publicarse a todos los casos que se presenten desde que entran en vigor hasta que dejen de tenerlo, por lo que es indispensable conocer cuando se inicia la vigencia y cuando termina, aquí juegan un papel importante los artículos transitorios de leyes y reglamentos.

La mayor parte de la legislación normativa supedita la vigencia del texto legal de las normas a su presión en publicación (artículo transitorio), y en ocasiones, el simple transcurso del tiempo materialmente necesario para que aquellas produzcan sus efectos, que consiste en llevar a las normas jurídicas de la ley o del reglamento al conocimiento de quienes deben aplicarlas y obedecerlas.

Imer Flores afirma que una norma para ser aplicada, debe ser conocida por los sujetos a los que se les aplica; sin embargo, el principio del Derecho Romano "*ignorantia iuris —et legis— non excusat*" (la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento), es la excepción que pone a prueba la regla general. Se trata de aquel fundamento en que se determinó que la ignorancia del derecho —o de la ley— no excusa su incumplimiento (art. 21 del Código Civil).

También señala que la iniciación de la vigencia es el fin de la vigencia de la legislación anterior que abroga. Es decir, la cesación de la vigencia de una norma jurídica sólo puede obedecer a un hecho, la expedición de una nueva norma que le haga perder su fuerza obligatoria, según el principio de la ley posterior deroga la ley anterior: "*lex posterior derogat legi priori*" (la ley posterior deroga la anterior).

Dos conceptos fundamentales en cuanto a la vigencia de leyes son: abrogación y derogación. El Código Civil Común para el D. F., en su artículo 9° establece:

"La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así la declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

La abrogación es la pérdida total de la vigencia de una ley. Cantú López la menciona como un acto jurídico (es acto de autoridad), que ordena revocación (total), de un conjunto legal; en tanto que la derogación es la privación parcial de vigencia de una ley, ya sea que se derogue todo un libro, un título, un capítulo, uno o varios artículos determinados, un párrafo o parte de éste o bien una fracción o inciso del mismo.

La abrogación y derogación pueden ser *expresas* cuando la nueva ley señala de manera precisa a la ley antigua inválida, esto se hace en los artículos transitorios y *tácita*, cuando la nueva ley tiene disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley o leyes anterior(es) y en la nueva señala su derogación por este hecho sin especificar la norma que deroga ("*Se derogan todas las normas que se opongan a la presente*").

Parece lógico que una ley se aplique solamente a aquellas situaciones jurídicas que se presentan después de su entrada en vigor y durante el tiempo que perdure su vigencia. Sin embargo, surgen los llamados conflictos de normas en el tiempo cuando se aplica una norma que no está vigente en el tiempo y pretende actuar sobre el pasado, a este problema se le conoce como *retroactividad*. Al respecto, Flores distingue dos casos cuando se aplica una norma:

- 1) aquellos actos anteriores a su entrada en vigor, y
- 2) aquellas situaciones posteriores a su abrogación.

El primero se denomina *retroactividad* y el segundo se conoce como *ultraactividad*.

Manuel Ovilla define a la retroactividad como la aplicación de leyes jurídicas vigentes a actos jurídicos anteriores o a actos jurídicos en los que en la aplicación, no fue agotada durante la vigencia de ley jurídica anterior.

Al respecto se han desarrollado dos principios: el de *retroactividad* y el de *irretroactividad* de la ley. La primera postura permite la aplicación retroactiva (tanto retroactiva como ultraactiva) y la segunda, prohíbe la aplicación retroactiva de la ley.

Cantú López señala que la dificultad está en relación a las consecuencias, al subsistir la anterior ley jurídica, cuando la segunda ley jurídica inicia su obligatoriedad, se trata de un hecho nacido en la ley jurídica anterior.

Imer Flores señala que la regla general en el sistema jurídico mexicano vigente es la irretroactividad; es decir, que está prohibida la retroactividad (art. 5° del Código Civil y art. 54 del Código Penal). Sin embargo, excepcionalmente se puede aplicar la retroactividad. El art. 14 de la Constitución dispone que "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

De la interpretación de este precepto, deriva la consagración del *Principio de Irretroactividad* en nuestro derecho vigente. Sin embargo, al integrar *contrario sensu*, se puede concluir que subsiste el principio de retroactividad, porque sí se puede aplicar una norma cuando se hace en beneficio -no en perjuicio- de la persona en cuestión.³⁵

Cantú López especifica que en relación a las hipótesis normativas previstas, tiene su *imperium* legal para normalizar (regular) conductas humanas durante su vigencia. Si se actualizan (se concretan los actos), los supuestos previstos en la norma, devienen las consecuencias jurídicas de la disposición; dicha regla jurídica establece que no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona.

Es potestad jurídica para que el juez aplique la ley jurídica y la del legislador para que haga la creación de dicha ley; en consecuencia, lógicamente sólo compete al juez aplicar retroactivamente dicha ley en beneficio, pero no en perjuicio de persona alguna.

Un hecho normatizado actualizado en el curso de vigencia de la ley anterior, por lo que procesalmente se debe aplicar retroactivamente, condicionado a la norma jurídica anterior, las consecuencias jurídicas son dismuidas o eliminadas.

En cuanto a la aplicación retroactiva de la ley jurídica posterior, es cuando ocurren los normatizados hechos y es a partir de dichos hechos que el juez debe aplicar la norma jurídica y la retroactividad deberá ser actualizada cuando beneficie.

Generalmente en materia procesal los artículos transitorios contienen bases jurídicas para su aplicación en la retroactivación.³⁶

Ahora bien, la retroactividad de la ley, sólo se puede alegar en perjuicio de persona alguna tratándose de normas sustantivas no adjetivas de Derecho, esto es, de aquellas que regulan la esencia de una materia: Código Civil, Código Penal, pero no las que norman procedimiento que no confieren derechos: Código de Procedimientos Civiles, Código de Procedimientos Penales.

Teorías de la retroactividad

Teoría de los derechos adquiridos. Merlin es el expositor más brillante de esta doctrina, según este autor una ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido bajo el imperio de una ley anterior. No lo es, si aniquila una facultad legal o una simple expectativa. Eduardo García Máynez especifica que la tesis gira en torno a tres conceptos:

1. **Derecho adquirido.** Derechos adquiridos son aquellos que han entrado en nuestro dominio y, en consecuencia, forman parte de él y no pueden ser arrebatados por aquel de quien los tenemos sin consecuencias jurídicas.
2. **Facultad.** Gocé del Derecho cuando nazca.
3. **Expectativa.** Aunque aún no forma parte de nuestros derechos es inminente que lo será, se funda en acto revocable.

En resumen, Domínguez Martínez señala que los *derechos adquiridos* son aquellos que han entrado en nuestro dominio, que forman parte de él y no pueden ser quitados a quien los tiene (sin resolución judicial). Tales son los derechos que derivan inmediatamente de un contrato, aquellos que nos han conferido un testamento del que su autor ha fallecido, aquellos que están en la sucesión abierta y aquellos que la ley en vigor nos ha conferido en el momento de su apertura.³⁷

Tesis de Baudry Lacantinierie y Houques Fourcade sobre los derechos adquiridos. Estos autores comentan que son los derechos que provienen de facultades ya ejercitadas. Es pues el ejercicio de la facultad legal lo que atribuye a ésta, el carácter de derecho adquirido. Al respecto, García Máynez menciona que cuando la nueva ley destruye o restringe una facultad no ejercida durante la vigencia de la anterior, la aplicación de aquella no puede ser vista como retroactiva, porque en su concepto, a nadie perjudica.

Sin embargo, esta teoría tiene objeciones en virtud de que desnaturaliza la teoría clásica de los derechos adquiridos, al hacer depender la existencia de éstos del ejercicio de las facultades legales de las personas.³⁸

Tesis de Paul Roubier. La base de esta teoría radica en la distinción del efecto retroactivo y el efecto inme-

diato de la ley. Las normas legales tienen efecto retroactivo cuando se aplican:

- a) hechos consumados bajo el imperio de una ley anterior;
- b) a situaciones jurídicas en curso, por lo que toca a efectos realizados antes de la iniciación de la vigencia de la nueva ley.

Asimismo, García Máynez nos dice que si la nueva ley se aplica a las consecuencias aún no realizadas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la precedente, no tiene efecto retroactivo, sino inmediato. En lo que respecta a los hechos futuros, es evidente que la nueva ley nunca puede ser retroactiva. El problema de la retroactividad se plantea relativamente a las consecuencias jurídicas de un hecho realizado bajo el imperio de una ley, cuando, en el momento en que se inicia la vigencia de una nueva norma, tales consecuencias no han acabado de producirse. En esta hipótesis, Roubier distingue los efectos realizados antes de la iniciación de la vigencia de la segunda, de los que no se han realizado todavía al llegar esa fecha. El principio general se formula diciendo que la ley antigua debe aplicarse a los efectos realizados hasta la iniciación de la vigencia de la nueva, en tanto que ésta debe regir los posteriores.

En algunas materias; sin embargo, el principio general deja de aceptarse. La antigua ley debe seguir aplicándose a las consecuencias jurídicas de un contrato celebrado bajo su imperio, aún cuando tales consecuencias estén en curso al entrar en vigor una nueva norma.³⁹

Tesis de Planiol. La fórmula que propone este autor es que las leyes son retroactivas cuando vuelven sobre el pasado, sea para preciar las condiciones de legalidad de un acto, para modificar o suprimir los efectos ya realizados de un derecho. Fuera de estos casos no hay retroactividad y la ley puede modificar los efectos futuros de hechos o actos incluso anteriores, sin ser retroactiva.

Tesis de Bonnecase. Cantú López y García Máynez coinciden al señalar que esta tesis se basa en la distinción entre situaciones jurídicas abstractas y concretas. Una ley es retroactiva cuando modifica o extingue la situación jurídica concreta; no lo es, en cambio, cuando simplemente limita o extingue una situación abstracta, creada por la ley precedente. Al respecto se precisa:

Situación jurídica:

“La manera de ser de cada uno, relativamente a una regla de derecho o una situación jurídica”.

Situación jurídica abstracta.

“Es la manera de ser eventual o teórica de cada uno en relación con una ley determinada”.

Situación jurídica concreta.

“Es la manera de ser, derivada para cierta persona de un acto o un hecho jurídicos, que pone en juego, en su provecho o a su cargo, las reglas de una institución jurídica,

e *ipso facto* le confiere ventajas y obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución”.

La transformación de una situación jurídica abstracta en concreta no depende de la voluntad de los interesados; algunas veces deriva de hechos no voluntarios, depende de un hecho o acto jurídicos.

La única limitación que debe admitirse es que las situaciones jurídicas concretas han de ser respetadas por la nueva ley, únicamente en la hipótesis de que su aplicación retroactiva no lesione un interés de los sujetos colocados en tales situaciones. Si no hay lesión de intereses, la nueva ley debe aplicarse, aún cuando su aplicación sea retroactiva.⁴⁰

Excepciones al principio de irretroactividad de la ley. Una ley es retroactivamente aplicada cuando suprime o modifica las consecuencias jurídicas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la anterior. La posibilidad de una aplicación retroactiva implica, por consiguiente, la subsistencia o perduración de los deberes y derechos derivados de la realización del supuesto de la ley precedente. Si tales deberes y derechos se han extinguido en su totalidad durante la vigencia de la primera norma, ya no es posible que la nueva los suprima o modifique.

El principio general se enuncia diciendo que la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna; esto significa que la aplicación retroactiva es lícita en aquellos casos en que a nadie perjudica.

García Máynez afirma que no existen más excepciones que la señalada en el art. 5° del Código Civil del Distrito Federal y las que expresa o tácitamente puedan derivar de otros preceptos de la Constitución Federal.

Únicamente en los casos en que la aplicación retroactiva de una ley a nadie perjudique o cuando, a pesar de ello, la Constitución Federal autorice dicha aplicación, es posible hacer a un lado el principio general de irretroactividad.

B. Conflicto de normas en el espacio

Al respecto De Fiore aclara:

“Se ha dicho que la expresión conflicto de leyes, no es correcta, porque tratándose de problemas de aplicación de normas de diferentes sistemas jurídicos hablan de conflictos entre preceptos de dicho sistema, equivaldría a aceptar la existencia de una pugna de soberanías”.

Sería preferible usar la expresión problemas sobre la autoridad extraterritorial de la ley.⁴¹

Según Eduardo García Máynez, los conflictos de leyes en el espacio no solamente se refieren a la determinación del ámbito espacial, sino a la del personal de vigencia de los preceptos legales, pues, no se trata únicamente de inquirir ¿qué ley debe aplicarse en tal o cual lugar? sino de saber, si a una cierta persona debe aplicársele su propia ley o la extranjera. Otras veces, el conflicto existe entre preceptos de diferentes provincias de un mismo Estado o entre leyes de distintas partes de una Federación.

Lo que en Derecho Público se llama territorio no es otra cosa que el ámbito geográfico, normal de vigencia del orden jurídico de un Estado, en relación con el espacio. Normal, porque en ciertos casos se admite la posibilidad de que la ley obligatoria en el territorio de un Estado se aplique fuera de él o la de que la ley extranjera tenga aplicación en el nacional (de acuerdo con el Derecho Internacional o los tratados internacionales).

Dice Hans Kelsen:

"La validez del sistema normativo que constituye el orden jurídico estatal se circunscribe, en principio, a un determinado territorio. Los hechos que regulan esas normas tienen la nota especial de que han de ocurrir precisamente en un territorio determinado. Sólo en virtud de esta limitación del ámbito espacial de validez de las normas, es posible la vigencia simultánea de varios órdenes estatales, sin incurrir en conflictos unos con otros, dada la variedad de sus contenidos. Esta limitación del ámbito espacial de validez no deriva en modo alguno de la esencia de la norma de derecho considerada en sí misma; no puede alcanzarse más que por determinación positiva".

Flores señala que en relación con la aplicación de las normas jurídicas en el espacio, se dispone que éstas únicamente tengan aplicación dentro del territorio del Estado que las ha elaborado y reconocido como jurídicamente obligatorias (principio de territorialidad). Por excepción, se permite que una norma sea aplicada fuera de sus límites territoriales (principio de extraterritorialidad art. 12 del Código Civil).

Con relación a los conflictos de leyes en el espacio surgen básicamente dos problemas:

- 1) los que se presentan en diferentes estados, y
- 2) los que se manifiestan entre diversas entidades federativas.

En ambos casos, el asunto se refiere a la aplicación de una ley fuera de su territorio, como ocurre en la aplicación de un derecho extranjero en el territorio mexicano o la aplicación del derecho mexicano en el extranjero o bien, a la aplicación de una norma en una entidad diferente a la que la expidió.

Debido a la gran voráGINE de las complejas y variadas relaciones que se dan entre las personas de distintos Estados, tanto de Estados-Nación como de entidades federativas, es imposible pretender aplicar estrictamente el principio de territorialidad, por lo que es indispensable que en algunos casos se aplique la extraterritorialidad (a fin de permitir el desarrollo armónico de esas relaciones) y dar reconocimiento a situaciones jurídicas nacidas bajo la tutela de otros sistemas legales. Por esta razón, el Derecho Mexicano vigente reconoce en qué circunstancias procede la aplicación del derecho extranjero (art. 13 a 15 del Código Civil); y en qué condiciones las disposiciones de una entidad federativa se pueden aplicar más allá de su territorio (art. 121 de la Constitución).

El problema de los conflictos de leyes en el espacio, según lo que comenta García Máynez, es el más impor-

tante de los temas estudiados por el Derecho Internacional Privado, más no el único (los otros dos son: el problema de la nacionalidad y el de la condición de los extranjeros).

En las legislaciones de casi todos los países existen diversas reglas de Derecho Internacional Privado, destinadas a la solución de los problemas que tratamos. En estas condiciones, es indudable que los jueces de un Estado tengan el deber de someterse, para solucionar dichos conflictos, a sus propias leyes sobre tal materia. En México, los llamados a resolver un conflicto de tal clase están obligados a fundarse en el Derecho Internacional Privado Mexicano, es decir, en las reglas de solución de conflictos contenidas en nuestros códigos.

Es necesario, distinguir las reglas de solución de los conflictos de leyes en el espacio o reglas de Derecho Internacional Privado, de las de solución del caso concreto, que pueden ser de Derecho Civil, Administrativo, Penal, etc. Las primeras indican, en conexión con leyes que pertenecen a diferentes sistemas jurídicos, qué preceptos legales han de aplicarse; las otras, resuelven el caso singular, una vez que se ha dilucidado la cuestión de Derecho Internacional Privado.⁴²

Cuando la legislación del país en que el conflicto se plantea hay preceptos que permiten resolverlo, el juez nacional tiene el deber de aplicarlos, a fin de determinar cuál es la ley a que deberá sujetarse la solución del caso; pero bien puede suceder que en el derecho vigente, en ese país, no exista la norma que se busca. En tal hipótesis, el juez tendrá que formular la de Derecho Internacional Privado, a fin de resolver la cuestión previa. Esto significa que en el derecho vigente en su país existe una laguna y que ésta tendrá que ser colmada.

En cuanto a la aplicación del derecho para resolver problemas derivados del conflicto de leyes en el espacio, las legislaciones de los diferentes países reconocen la existencia de ciertas reglas del derecho conflictual (de solución de conflictos), que nos permiten establecer cuál es la ley aplicable. De esta manera, las reglas conflictuales determinarán en qué caso se aplica el derecho nacional y en cuáles el extranjero.⁴³

Según Flores, es conveniente hacer referencia al conflicto entre norma general y norma especial. Al respecto, siempre debe prevalecer la aplicación de la norma especial sobre la general (art. 6° del Código Penal), tal como lo señala el principio romano: *lex generalis non derogat legi speciali* (la ley general no deroga la ley especial). Este principio se entiende claramente cuando comprendemos que una ley especializada (*lex specialis*), debe prevalecer sobre una más general. Por esta misma razón, se sostiene que una norma general posterior no puede derogar a una norma especial anterior: *lex generalis posteriori non derogat legi priori speciali*.

También se puede presentar un conflicto entre una norma nacional y la internacional. Sin embargo, para que una norma internacional tenga aplicación en cualquier territorio nacional es preciso que esta norma sea reconocida como vigente por la norma nacional. Al respecto, nuestra Constitución en su art. 133 dispone que:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuer-

do 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”.

Por tanto, desde un plan formal, para que se pueda aplicar jurídicamente una norma internacional se requiere que el derecho nacional así lo consagre expresamente.

Teoría de los estatutos

El problema de los conflictos de leyes en el espacio se reduce a la determinación de la autoridad territorial o extraterritorial de los diversos preceptos. Planteada la cuestión en tales términos, García Máynez menciona tres tipos de solución como lógicamente posibles:

- a) **El principio de la territorialidad absoluta.** Aplicación del sistema jurídico estatal absoluto, dentro del espacio territorial estatal a todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros; en esta hipótesis, no hay ningún conflicto.⁴⁴
- b) **El de la extraterritorialidad absoluta.** Es absurdo, debido a que existe el principio de la soberanía de un Estado y la aplicación de su sistema jurídico nacional respecto al Derecho Internacional Público y Privado con el resto de las Naciones.
- c) **El de la territorialidad y la extraterritorialidad combinadas (sistema mixto).** Cantú López dice que ésta es la fórmula de la institución jurídica que se ha venido señalando referente a la aplicación de las normas jurídicas en el Estado y su diverso señalamiento en el respeto al derecho internacional público y privado, como serían: los tratados internacionales, convenios internacionales, reciprocidad internacional, cortesía internacional, observancia de las resoluciones de la ONU.

La convicción de que el principio de territorialidad no podía admitirse de manera absoluta, llevó a los juristas de la Edad Media a investigar cuál era el mejor criterio de clasificación de los preceptos legales, en función de su ámbito espacial de vigencia. Nació así, en la *Escuela de los Comentaristas*, la famosa *Teoría de los Estatutos*.

Bártolo se plantea, por vez primera, el problema de la vigencia espacial del derecho extranjero y ofrece para resolverlo, la distinción entre leyes relativas a las cosas *-circa rem-*, leyes concernientes a las personas *-circa personam-* y leyes que versan sobre la forma de los actos; de la anterior distinción resulta luego la *Teoría de los estatutos personales, reales y mixtos*, básicos todavía en nuestro derecho internacional privado. Cantú López los define de la siguiente manera:

Personales. En el supuesto o hipótesis legal de que dichas personas sean sometidas legalmente a la autoridad que promulgó la ley jurídica. Acepta la extraterritorialidad absoluta.

Reales. Referente al régimen jurídico de las cosas, principalmente los inmuebles, siendo competente el juez de origen.

Mixtos. Aplicándose ambos criterios (la territorialidad y extraterritorialidad, combinadas).

La palabra “estatuto” empleada por juristas italianos del siglo XIV, es sinónimo de ley; hablar de personalidad o realidad de los estatutos es lo mismo que decir personalidad o realidad de la ley.

Los estatutos personales acompañan por todas partes al sujeto, en tanto que los reales sólo tienen vigencia dentro del territorio de cada Estado.

La llamada *Escuela Francesa* floreció en el siglo XVI y tuvo como fundador principal representante al famoso jurista Bertrand D’Argentré, quien defendió la idea de que todos los estatutos son reales, siendo la extraterritorialidad una excepción impuesta por las exigencias del comercio jurídico internacional.

La doctrina francesa fue introducida en Flandes por Burgundius y Rodenburgh y el examen crítico de la misma por los autores holandeses dio origen a una nueva teoría, conocida con el nombre de *Doctrina de la Cortesía Internacional*. Sus principales representantes: Pablo y Juan Voet, Ulrich Huber. Éstos aceptan la tesis defendida por D’Argentré, de la autoridad territorial de los estatutos, pero estiman que las excepciones del mencionado principio no derivan, en modo alguno, de las obligaciones jurídicas, sino que son simplemente resultado de una serie de actos de cortesía internacional. “*Los jueces no están obligados jurídicamente a observar las leyes extranjeras, pues esto es contrario a la independencia de los Estados*”. Si conviene, no obstante, aplicar en cierta medida las leyes extranjeras, sólo por cortesía internacional. Esta cortesía tiene por único fundamento el interés bien entendido de cada Estado. Se aplicarán las leyes extranjeras para obtener también la aplicación de las propias en el extranjero. Con el fin de obtener una reciprocidad deseable, se procederá cortésmente en la medida en que se considere que necesitamos de los demás.

Doctrina de Pillet. Este autor parte del principio de que el Derecho Internacional Privado debe tener como base el respeto de las soberanías. El respeto de las soberanías por diversos Estados no puede ser considerado como concesión graciosa o acto de mera cortesía internacional, sino que encuentra su fundamento en normas jurídicas obligatorias para todos los Estados.

De acuerdo con lo que menciona García Máynez en el derecho interno, éstos poseen dos características fundamentales: generalidad y permanencia.

La ley es permanente en cuanto se aplica a las personas de una manera constante, sin interrupción. Aún la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, que tiene carácter de anualidad pues dura del 1º de enero al 31 de diciembre, resulta una norma permanente pues ésta será substituida por su similar para 2007 y así sucesivamente, siempre habrá una ley de ingresos.

Las leyes son al mismo tiempo generales, ya que se aplican a todos los sujetos y a todas las relaciones jurídicas, dentro de su ámbito territorial de vigencia.

Las dos características apuntadas no pueden subsistir desde el punto de vista del derecho internacional privado, porque mientras la idea de generalidad implica la

territorialidad, la de permanencia conduce al principio opuesto, es decir, a la aplicación extraterritorial. Pero los estatutos no pueden ser, al propio tiempo, territoriales y extraterritoriales.

Para determinar cuál de los dos atributos debe desaprobar, al surgir el conflicto de leyes, es necesario examinar el objeto social que éstas persiguen.

5. Evolución de las leyes en medicina veterinaria y zootecnia

A fin de presentar un panorama general de la evolución de las leyes que tienen relación con la profesión del médico veterinario zootecnista (sanidad y producción animal y salud pública), se hace una descripción por periodos del contexto social que prevalecía en ese momento y se presenta un cuadro con algunos de los ordenamientos legales más representativos de esa época.

1810-1870

Durante la guerra de independencia y los siguientes 50 años se desarticuló el aparato productivo y se frenó el desarrollo económico; los propietarios abandonaron las haciendas y los campesinos se unieron a los movimientos bélicos.⁴⁵

Se advierte también la ausencia de competencia institucional del Gobierno Federal en la prestación de servicios de atención médica y en lo relacionado a las acciones de salubridad. Conforme a la Constitución Federal de 1857, dicha competencia estaba bajo la jurisdicción de los estados y municipios, aunque la Federación realizaba algunas de ellas en forma limitada, sin concebirse la existencia de un verdadero *Sistema de Salud*.⁴⁶

En nuestro país la expansión agrícola y ganadera de manera planificada se dio por primera vez en El Bajío, después en Guadalajara, Michoacán y el norte extremo. La producción de la zona central y sur del país, predominantemente indígena, siguió el crecimiento a la manera tradicional.⁴⁷

Las condiciones extensivas de producción y la baja tecnificación continuaron en el México independiente y para fines del siglo XIX, se inició la importación de pie de cría para el mejoramiento de las razas. Durante el porfiriato se importaron 160 000 bovinos, 40 000 porcinos y 75 000 ovinos y caprinos.⁴⁸

1871-1899

En 1872 se expide el decreto que pone en vigor el *Reglamento del Consejo Superior de Salubridad* y el 14 de julio de 1879, aparecen su reglamento y programa de trabajo; de éste se derivan acciones importantes como la creación de *Juntas de Salubridad* en cada uno de los esta-

dos, *Juntas de Sanidad* en los puertos, participación en aspectos de ingeniería sanitaria, higiene de los alimentos e higiene industrial y del trabajo.

La ganadería continuaba sin un sistema de explotación racional ante una demanda interna muy baja.

En noviembre de 1876 sube a la presidencia, con carácter de *provisional*, Porfirio Díaz* y más tarde es electo. Durante el porfiriato se observó un notable crecimiento del sector agropecuario exportador, tanto de productos tradicionales, como de otros nuevos, produciéndose de manera extensiva tradicional, como la ganadería.⁴⁹

En este periodo la producción pecuaria comienza a tomar importancia; inicia la exportación de carne, leche, cueros y lana. Para fomentar la producción, en 1883 se decreta la "*Ley de Terrenos Baldíos*". La introducción del ganado cebú a México tuvo lugar en 1884, con ejemplares que provenían de EUA.

En materia de salud, la labor desarrollada por el *Consejo Superior de Salubridad* lo conduce a emitir, en términos formales, el primer *Código Sanitario* en 1884 y la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* en 1899.

En el porfiriato, el Estado interviene activamente para favorecer el desarrollo de la industria, de las actividades exportadoras y de la minería, así como para sanear las finanzas mediante una reforma monetaria, modernizando el sistema fiscal y suprimiendo barreras aduaneras internas, lo cual atrae inversiones extranjeras.

1900-1909

El *Consejo Superior de Salubridad* en 1902 expide el nuevo *Código Sanitario*. La participación marginal del Gobierno Federal conduce, en 1908, a modificar la Constitución para ampliar la competencia Federal y encomendar a los Poderes de la Unión la "*Salubridad General de la República*", la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Querétaro en 1917 y las disposiciones que emanan de ella, permiten que se haga el reconocimiento de la importancia de la salud pública, mediante la transformación del *Consejo Superior de Salubridad* en un organismo nacional y la creación del *Departamento de Salubridad Pública*, que con apoyo en la *Ley de Organización Política del Gobierno Federal* establece que en casos de emergencia, podría conducir los asuntos de higiene pública en los tres niveles de Gobierno, según lo establece el Artículo 73 de dicha Constitución.⁵⁰

En el cuadro 2-3 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1900 a 1909.

1910-1919

Durante las primeras décadas del siglo XX, aún sin especificación en documentos formales, la determinación de

Cuadro 2-3. Ordenamientos decenio 1900-1909

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Ley sobre la importación de ganado y producción de origen animal	21-XII-1909

* Porfirio Díaz ocuparía la Presidencia de la República hasta mayo de 1911, tras diversas reelecciones, interrumpidas solamente de 1880 a 1884, bajo la presidencia de su compadre Manuel González.

responsabilidades tenía cierta definición, correspondiendo a la Federación el control de enfermedades transmisibles, la vigilancia, promoción del saneamiento ambiental, el control de los alimentos, bebidas y medicamentos, la educación para la salud, así como acciones sólo realizables mediante una organización nacional, tales como la vigilancia de los puertos y fronteras para efectos de control de enfermedades.

Se paraliza la ganadería, el 97% de las tierras útiles estaban controladas por haciendas y ranchos, 95% de la población rural no tenía tierra. Los propietarios una vez más abandonaron las haciendas y los campesinos se unieron a los movimientos bélicos. Según el censo de 1910, existían 834 hacendados que poseían 168 millones de hectáreas, mientras que 12 de los 15 millones de habitantes que tenía el país se dedicaban a actividades agropecuarias.⁵¹ La revolución acabó con más del 50% del inventario ganadero:

- a) por la exportación a EUA de ganado en pie, cueros, sebo y pieles para financiar a la guerra, y
- b) porque el ejército se alimentó de ese ganado.

En el cuadro 2-4 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1910 a 1919.

1920-1929

Los primeros presidentes emanados de la revolución, dieron poca importancia al sector pecuario. Obregón durante su gobierno (1920-1924), impulsa el ejido y hace uno de los primeros repartos agrarios.

En 1923 se introduce ganado *Nelore* de Brasil; en 1924 aparece un brote de fiebre aftosa en Texas y México prohíbe la importación de ganado.

Plutarco Elías Calles fundó el *Banco de Crédito Agrícola* entre 1925 y 1926; Emilio Portes Gil crea una nueva legislación agraria y el 11 de julio de 1929, expide una ley que otorga la autonomía a la Universidad Nacional, en ésta se incluye a la Escuela Nacional de Medicina Veterinaria y Zootecnia, que deja así de pertenecer a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La ganadería nacional se incrementa en número y calidad después de la revolución; cuando en 1926 fue detectado en Tabasco un nuevo brote de fiebre aftosa, se da el consiguiente embargo ganadero por parte de los EUA, que había sufrido un brote dos años antes. Con el sacrificio de 1 200 animales se declara libre de la enfermedad al país y así, se firma en 1928 un convenio con los EUA (que se publica en el D.O.F. hasta principios de 1930), para evitar la importación de ganado de países con aftosa (principalmente de Centro y Sudamérica), aunque dicho convenio era frecuentemente violado por ganaderos mexicanos y tejanos.

Cuadro 2-4. Ordenamientos decenio 1910-1919

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Decreto que establece un impuesto, por la inspección sanitaria de animales sacrificados en el Distrito Federal	21-V-1918

En el cuadro 2-5 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1920 a 1929.

1930-1939

La recuperación ganadera en el periodo posrevolucionario fue lenta, pero la actividad mejoró cualitativamente al iniciarse programas de fomento, exposiciones ganaderas y publicaciones de divulgación científica sobre problemas específicos. Como ejemplo, el 19 de diciembre de 1930 en el reglamento de exposiciones vigente durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, se incluyen el "concurso de la tonelada de cerdo" (con premios en efectivo de \$100.00 en oro metálico), el "control lechero" y el reglamento para los libros genealógicos del ganado.

Abelardo Rodríguez (1932-1934), hizo un gran reparto agrario, fundó el *Departamento Agrario* con nuevas leyes para apoyarlo.

Las bases de la política que condujo al crecimiento acelerado de la producción fueron establecidas bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Además de una considerable redistribución de tierras por la reforma agraria, el gobierno cardenista implantó una gran política de riego, fraccionó haciendas y latifundios, creó la *Confederación Nacional Ganadera*, el *Banco de Crédito Ejidal* y reestructuró el de crédito agrícola para dar apoyo financiero al ejido. Las explotaciones con vacas estabuladas se desarrollaron a partir de 1935-1940.

Aumentó las inversiones en áreas rurales y consideró la agricultura como sector prioritario de las políticas de crecimiento.

En 1934 se creó el *Instituto Biotécnico* al que se incorporan los *Centros de Investigación de la Dirección de Ganadería* y el *Instituto de Medicina Veterinaria*.⁵²

En el cuadro 2-6 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1930 a 1939.

1940-1949

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la industria mexicana se basaba en empresas familiares. En la década de los cuarenta se inicia una fase de desarrollo de la economía mexicana impulsada por el crecimiento de la agricultura que, al producir más rápidamente que los cambios en la demanda interna, aumentó en forma considerable la exportación agrícola.

El 1° de enero de 1941, por decreto del presidente general Manuel Ávila Camacho, se crea el *Instituto Pecuario*.⁵³

En mayo de 1946, México importó 327 cabezas de ganado cebú procedente de Brasil, país afectado con la enfermedad de la Fiebre Aftosa, los cuales permanecieron en el puerto de Veracruz a bordo del barco que los transportó, debido al riesgo que representaban para la sanidad animal de México.

En ese momento, los EUA decidieron cerrar sus fronteras a las importaciones de productos cárnicos mexicanos y, en el verano del mismo año, se reunió la *Comisión Agropecuaria México-Estados Unidos de América* con el fin de levantar el embargo. Se acordó desembarcar y cuarentenar el ganado brasileño en la Isla de Sacrificio, fren-

Cuadro 2-5. Ordenamientos decenio 1920-1929

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Decreto derogando la circular num. 127, de 13 de octubre de 1916 y reformando varias fracciones de la tarifa de derechos de exportación vigente (materias animales y vegetales)	23-IV-1921
Decreto reformando varias fracciones de la tarifa de derechos de importación vigente (materias animales y vehículos)	23-IV-1921
Decreto que modifica la tarifa de los derechos de importación vigente, en varias fracciones relativas a materias animales, productos animales y productos vegetales diversos	10-VI-1921
Decreto estableciendo en la tarifa de derechos de importación, las fracciones 1-A y 1-B, relativas a animales vivos	17-VI-1921
Decreto previniendo que todos los animales que importen a la república, cuando estuvieren infectados de parásitos externos, serán sometidos a varios parasiticidas	04-VII-1923
Decreto prohibiendo la importación de animales afectados de enfermedades infectocontagiosas	18-VII-1923
Reglamento para la aplicación de baños parasiticidas, a los animales de importación que padezcan parasitosis externas	16-VIII-1923
Reglamento de Puertos y Fronteras	29-XI-1923
Reglamento para la ejecución de lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley de 21 de diciembre de 1909, sobre la importación de ganado y producción de origen animal	29-XII-1923
Reglamento relativo a la inspección sanitaria veterinaria de los animales y productos del mismo origen, de importación y exportación	4-III-1924
Reglamento para la extinción de la tuberculosis de los animales	10-IV-1924
Avisos previniendo que la rabia en los animales, es una de las enfermedades de aviso obligatorio para los médicos veterinarios y para las personas que tengan animales susceptibles de adquirirla	11, 14 y 16-VII-1924
Decreto reformando los artículos 605, 606 y 607 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano, relativos a la importación de ganado y productos animales	23-V-1925
Decreto modificando varias fracciones de la tarifa de los derechos de importación vigente (animales vivos)	31-VIII-1925
Decreto fijando las bases a que se sujetara la inspección sanitaria veterinaria de los animales y productos del mismo origen, de importación y exportación	10-IV-1926
Tarifa para el transporte de animales domésticos en carros de equipaje de los ferrocarriles nacionales de México y anexos	24-IV-1926
Decreto por el cual se pone bajo la vigilancia de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, el control, organización y mejoramiento de la explotación agrícola-pecuaria de los terrenos ejidales	14-VII-1927
Decreto que declara libre la importación y exportación de animales destinados a instituciones oficiales	27-VIII-1927
Decreto que reforma el Reglamento del 4 de marzo de 1924, relativo a la inspección sanitaria veterinaria de los animales y productos del mismo origen, de importación y exportación	18-X-1927
Aclaración a la publicación del Decreto que reforma el Reglamento relativo a la inspección sanitaria veterinaria de los animales y productos del mismo origen de importación y exportación	19-XI-1927
Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales	04-I-1929
Decreto por el cual se adiciona el Reglamento de inspección sanitaria veterinaria de los animales y productos del mismo origen	20-III-1929
Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales, a que se sujetaran los funcionarios del Cuerpo Consular Mexicano, en el extranjero	11-IV-1929
Decreto que establece la tarifa de derechos por inspección de animales sacrificados, en el Distrito Federal	08-VI-1929

te a Veracruz, los cebúes serían sometidos a una vigilancia continua y pruebas de laboratorio. Al no encontrarse evidencia de la enfermedad, se permitió a los animales entrar a tierra firme. En octubre de 1946, en Boca del Río, Veracruz, se diagnosticó Fiebre Aftosa tipo A, en 300 cabezas de ganado, por lo que en diciembre de ese mismo año, EUA cerró sus fronteras nuevamente a los ganados bovino, ovino, caprino y porcino, a las carnes frescas refrigeradas o congeladas de estas especies y aún especies salvajes, procedentes de México.⁵⁴

Nuestro país iniciaba en 1946 un sexenio con el primer presidente civil electo de su historia: Miguel Alemán Valdés. Poco tiempo después se declaraba de manera oficial una de las peores epizootias: la Fiebre Aftosa. El Presidente Alemán organizó y encabezó una Comisión para combatir el mal; expidió un decreto de 12 artículos

con el cual se otorgaban plenas facultades a la Comisión para empezar la campaña; se le asignaba un millón de pesos y se le autorizaba a solicitar a todas las Secretarías de Estado y a la UNAM la cesión de personal, médicos veterinarios y técnicos que pudieran ser útiles en la campaña. Por otra parte, la ayuda internacional, consistentemente en laboratorios, materiales y personal, se canalizó a través del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias (INIP).⁵⁵

Estos acontecimientos determinaron la creación de la *Comisión México-Americana para la Erradicación de la Fiebre Aftosa*, el 2 de abril de 1947, organismo binacional cuyo objetivo principal era la erradicación de la Fiebre Aftosa de nuestro territorio.

Como apoyo a la campaña, se decretó una cuarentena en los ferrocarriles para evitar que cundiera la epi-

Cuadro 2-6. Ordenamientos decenio 1930-1939

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Convención entre los gobiernos de Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, deseando proteger más eficazmente los intereses ganaderos de sus respectivos países, impidiendo la introducción de enfermedades infecciosas y contagiosas	24-I-1930
Decreto por el cual se deroga el del 27 de agosto de 1927, que declaro libre la importación y exportación de animales destinados a instituciones oficiales	29-III-1930
Reglamento a que deberá sujetarse la importación y exportación de toda clase de ganado entre México y los Estados Unidos de América	25-II-1931
Decreto por el cual se fijan las cuotas que deberán cobrarse por la aplicación de productos biológicos a los animales de importación o exportación	13-IV-1931
Decreto que establece la tarifa para el cobro del impuesto sobre inspección sanitaria de productos de origen animal, de importación y exportación	20-X-1931.
Decreto que prohíbe la importación de animales y sus productos en bruto, leche, cereales, etc., procedente de zonas infestadas por la Fiebre Aftosa	09-V-1932
Reglamento para el aprovechamiento de pieles de animales procedentes de decomisos por infracción a disposiciones sanitarias	14-XI-1934
Circular número 31-19-199 por la cual se prohíbe la entrada al país, de animales y sus productos que no llenen los requisitos reglamentarios	02-XII-1935
Oficio-circular número 301-1-11922 que prohíbe, sin la autorización respectiva, la importación de especies animales o vegetales	09 -III-1936
Circular número 301-33-106 por la cual se determinan los productos animales que no requieren inspección sanitaria	07-V-1936
Acuerdo que autoriza la donación de animales e implementos agrícolas, a los ejidatarios, pequeños ganaderos y pequeños agricultores	04-VII-1936
Decreto que modifica la tarifa de derechos por inspección de animales sacrificados en el Distrito Federal	12-II-1937
Reglamento para el control de la venta, preparación e importación de productos biológicos y farmacéuticos contra las enfermedades del ganado	30-VIII-1937

zootia. La *Secretaría de Fomento* se convirtió en la *Secretaría de Agricultura y Ganadería* (SAG).

Los últimos brotes tuvieron lugar en 1953 y 1954. El costo de la campaña fue de cerca de 250 millones de dólares (mdd), de gastos directos, más de un millón de cabezas sacrificadas, la pérdida de líneas genéticas y el tiempo requerido para la recuperación ganadera.

En su último informe presidencial (1952), Miguel Alemán decía que la campaña de erradicación de la Fiebre Aftosa había concluido, que México quedaba libre del mal y que se levantaba la cuarentena a los productos mexicanos.

Durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952), se creó el *Banco Agrícola y Ganadero* y se modificó el art. 27 constitucional en febrero de 1947 para definir el concepto de "pequeña propiedad agrícola y ganadera", así como las excepciones de afectabilidad.

En el cuadro 2-7 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1940 a 1949.

1950-1959

El dinamismo del sector agropecuario del periodo cardenista se agotó a mediados de los sesenta. Entre los años cuarenta y sesenta, la agricultura ayudó a financiar el desarrollo industrial del país, tanto por la transferencia de recursos, como por el aporte de divisas; pero esto contribuyó a su progresivo estancamiento por la evolución desfavorable de los precios agrícolas, la degradación del ingreso neto del sector, disminución del crédito e inversiones, estancamiento de las superficies cultivadas, dismi-

nución de la tasa de crecimiento de obras de riego, entre otros.

El proyecto económico de los gobiernos avilacamachista y alemanista estuvo centrado en la industrialización del país. El campo era una base muy importante para el proyecto industrializador como proveedor de materias primas y para la obtención de divisas, vía exportación de productos; hay que señalar que con el conflicto bélico mundial, la producción agrícola destinada a la exportación, aumentó de manera importante, pues los Estados Unidos sólo se dedicaban a la producción armamentista; el campo debía proveer alimentos baratos, de tal manera que atenuara las demandas obreras de aumentos salariales. Por lo demás, en esos años el país era autosuficiente en la producción de alimentos.⁵⁶

Para los inicios de los años cincuenta el descuido del campo mostró las limitaciones del proyecto industrializador, por los desequilibrios campo-ciudad que se habían generado y que agotan la primera fase del proyecto industrializador.⁵⁷

A partir del decenio de 1950-59 se produce en México un gran incremento de la masa de bovinos que estuvo ligado a la expansión de las exportaciones ganaderas, tanto de animales en pie, como de cortes y carne deshuesada.

Se establecieron los *Certificados de Derechos Agrarios* y se ratificó la *inafectabilidad* de la pequeña propiedad, que en muchos casos, ocultaba el latifundismo. La pequeña propiedad se establecía en 100 hectáreas de riego o su equivalente, tratándose de cultivos comercia-

Cuadro 2-7. Ordenamientos decenio 1940-1949

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Decreto de cuarentena exterior absoluta contra los animales, productos de los mismos y envases en general	03-IV-1941
Acuerdo que autoriza la instalación del Instituto Pecuario	22-IV-1941
Acuerdo que autoriza la venta de los animales que no deben seguir sosteniendo las estaciones nacionales de cría	17-VII-1941
Decreto que adiciona la tarifa de derechos por inspección de animales sacrificados en el Distrito Federal (caballos)	21-I-1942
Telegrama circular autorizando la exportación de cueros de chivo, cabra y animales salvajes y marinos	28-I-1942
Decreto que congela las existencias de cueros de res procedentes de animales sacrificados en los rastros del Distrito Federal	25-XI-1942
Decreto que modifica la tarifa del impuesto general de importación. (materias animales, ganado, cueros o pieles sin curtir y tripas vacías)	18-VI-1943
Decreto que incluye a la Gran Bretaña e Islas adyacentes en la cuarentena exterior absoluta contra los animales y sus productos y envases en general, establecida por el de 3 de abril de 1941	09-X-1943.
Decreto que adiciona el artículo 34 del Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales, de 24 de noviembre de 1928	31-III-1944.
Decreto que establece cuarentena interior absoluta para animales enfermos de Derriengue, en varios municipios de Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Oaxaca	25-V-1944
Reglamento general de movilización de animales, productos animales y productos vegetales que tiene relación con la Fiebre Aftosa	03-V-1947
Fe de erratas al Reglamento general de movilización de animales, productos animales y productos vegetales, que tienen relación con la Fiebre Aftosa	14-V-1947
Decreto que reforma el artículo 121 del Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales	08-IX-1947
Circular que fija las reglas de deben observarse en la conducción de animales vivos por ferrocarriles y autotransportes	17-V-1948

les, los terrenos dedicados a la ganadería llegaban a las 300 hectáreas.⁵⁸

La demanda externa de esta década, continúa siendo de vital importancia por la obtención de divisas, pero el peso del mercado interno estaba teniendo cada vez mayor importancia, en parte por el crecimiento demográfico y por la urbanización de la población. Otro elemento importante fue la fuerte penetración de capital y de nuevas tecnologías, no sólo a nivel de la producción agropecuaria propiamente dicha, sino también al nivel de la transformación y comercialización de la producción.

Entre 1953 y 1960, se inició el desarrollo intenso de la avicultura tecnificada, tuvo lugar una crisis nacional en la porcicultura por sobreproducción, se crearon los *Centros de Fomento Ganadero* dependientes de la *Secretaría de Agricultura y Ganadería* (SAG) y se estableció el *Programa de Rescate Ovino*. Una parte de la producción bovina se exportó principalmente a EUA; se inició también la importación de lana, leche, grasas animales y huevo, lo que ha ido en aumento paulatino y constante hasta nuestros días.

En el cuadro 2-8 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1950 a 1959.

1960-1969

La participación de la industria en el producto interno bruto alcanza en este periodo magnitudes sin precedente a diferencia del sector agrícola que, en estos años, resiente el paulatino abandono del Estado.⁵⁹

El decenio 1960-69 fue de grandes cambios, el Estado cuenta con un papel más activo en la economía; se tenía un esquema de crecimiento centrado en las exportaciones agrícolas como fuente de financiamiento

de las importaciones industriales, sin un crecimiento de largo plazo de la propia actividad agrícola.

En 1969, la *Dirección General de Sanidad Animal*, crea la *Red Nacional de Laboratorios de Diagnóstico*.

Entre 1960 y 1973, se creó la *Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera*, se estableció el primer ejido colectivo de ganadería, se desarrolló intensamente la porcicultura tecnificada. También, se registró la primera crisis avícola por sobreproducción, los veterinarios escalaron posiciones político-administrativas en la SAG, desapareció el esquema de la *inafectibilidad ganadera*, se redujeron las áreas de producción pecuaria y se estableció el coeficiente de agostadero como indicador de la pequeña propiedad. Asimismo, se reestructuró la Confederación Nacional Ganadera, hubo cambios en la organización de la producción agrícola en La Laguna y surgió el complejo *Lala*, productor de leche. La compañía *Nestlé* abrió sus empresas en las zonas ganaderas del trópico y se estableció un nuevo modelo de explotación de doble propósito. Se restablecieron las exposiciones nacionales ganaderas y las regionales de criadores especializados por raza y especie.⁶⁰

En el cuadro 2-9 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1960 a 1969.

1970-1979

En 1972, con la erradicación de la Encefalitis Equina Venezolana, también utilizando una vacuna elaborada por técnicos mexicanos, se revivió en parte el proceso de la campaña contra la Fiebre Aftosa. A raíz de la gran sangría que representó ésta, se crearon en el país los *Centros de fomento Ganadero y Avícola*, se hizo extensivo el uso de la inseminación artificial, se creó el *Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias* y la *Subsecretaría de*

Cuadro 2-8. Ordenamientos decenio 1950-1959

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Circular que fija las reglas que deben observarse en la transportación de animales vivos a bordo de embarcaciones	14-I-1950
Decreto que declara de interés público la Instalación y Funcionamiento de Plantas Empacadoras, Enlatadoras y Refrigeradoras o Almacenes Frigoríficos "Tipo Inspección Federal"	17-I-1950
Telegrama número 301-i-523 por el que notifica que los productos animales, vegetales o minerales que se exporten de Zonas o Perímetros Libres (faja fronteriza norte del país, hasta Sonorita, Sonora y los territorios de Baja California y Baja California Sur), establecidos en el país, causaran la sobretasa del 15% <i>ad-valorem</i>	17-I-1950
Acuerdo que autoriza la venta de animales de distintas especies provenientes de las estaciones nacionales de cría, previa selección de los mismos	05-III-1952
Decreto que modifica la tarifa del impuesto de exportación. (glándulas y vísceras de animales de cualquier especie, resinas sintéticas, frutos en almíbar o en su jugo, etc.)	05-VI-1952.
Acuerdo que autoriza se elaboren las dosis de vacunas y preparados que soliciten los gobiernos de los estados, presidencias municipales, asociaciones ganaderas, etc., de las fórmulas obtenidas y experimentadas por el Instituto de Investigaciones Pecuarias	24-VI-1952
Decreto que dispone que la Secretaría de Agricultura y Ganadería, no autorizara la exportación de ganado Charolais, por considerar que los animales de esta raza que se encuentran en el país deben conservarse como pie permanente de cría en beneficio de la ganadería nacional	21-VII-1952.
Decreto que deroga el Reglamento General de Movilización de Animales, Productos Animales y Productos Vegetales que tiene relación con la Fiebre Aftosa, publicado el 3 de mayo de 1947	01-XI-1952
Ley de Industrialización Sanitaria de la Carne, y Reglamento de la Industrialización Sanitaria de la Carne	1953
Norma Oficial de calidad para cola animal	23-VII-1955
Decreto que dispone se adquiera la Hacienda El Sol, ubicada en Colón, Qro., para establecer un campo de experimentación y una escuela de enseñanza pecuaria	11-X-1955
Decreto que modifica el artículo segundo del emitido el 11 de octubre de 1955, por el que se ordenó se adquiriera la Hacienda El Sol, de Colón, Qro., la superficie de 1,020 hectáreas para establecer un campo de experimentación y una escuela de enseñanza pecuaria	01-XI-1955
Decreto que modifica la tarifa del impuesto general de importación (productos animales para la reproducción)	25-II-1957
Circular que modifica los precios oficiales para el cobro de los impuestos <i>ad-valorem</i> sobre exportación de frijol y alimentos preparados para animales (lista número 39)	08-X-1957
Circular que modifica los precios oficiales para la aplicación de las cuotas <i>ad-valorem</i> , sobre importación de leche en polvo, descremada, para alimentación de animales, cloruro de zinc y amonio, sulfato de aluminio y amonio (lumbre amoniocal), y otros artículos (lista número 53)	03-XII-1958
Acuerdo que autoriza la creación de las direcciones generales: Aprovechamientos Forestales; Producción y Repoblación Forestales; Supervisión Técnica y Vigilancia Forestales, Caza; Coordinación de los Servicios Pecuarios; Cría y Fomento Pecuario; Sanidad Pecuaria; Fomento Avícola y Granjas Pecuarias; Investigaciones Pecuarias e Ingeniería Agrícola	31-III-1959
Acuerdo que dispone que la importación de alimentos balanceados para animales, queda sujeta a previo permiso de la Secretaría de Industria y Comercio	11-IV-1959

Ganadería la cual, salvo un lapso pequeño en el que desapareció, ha fomentado la industria ganadera y elaborado su normatividad, tanto en el área de la salud animal, como en la ganadería y otras especies productivas.

El ejercicio de la medicina veterinaria en México cambió de manera radical a partir de la aparición de la Fiebre Aftosa, gracias a la demostración del valor de la profesión y la obtención de un reconocimiento social que no tenía. Los efectos inmediatos de esta atención social y política sobre la profesión veterinaria, se tradujeron en la creación de la Subdirección de Ganadería, dentro de la Secretaría del ramo. Como consecuencia, se crearon los centros de fomento para restablecer la ganadería del país; entre los que todavía existen, aunque transformados, los de Jilotepec, Huamantla, Paso del Toro y La Joya. Este efecto atrajo la atención de agencias internacionales de desarrollo, así como de empresas transnacionales orientadas a la producción de alimentos para animales y a la producción animal intensiva.

Entre 1970 y 1975, se inició la formación del primer Complejo Agroindustrial en la Chontalpa. En su época, fue un proyecto agroindustrial para trópico húmedo más ambicioso del mundo, con 500 000 cabezas de ganado de engorda, 2 000 cerdas de vientre, borregos, peces y guajolotes. Sin embargo, lo más trascendental fue el programa para importar 20 000 vacas lecheras de Canadá, el cual se cumplió en parte. Los problemas sociales en ejidos y los de manejo y salud de los animales hicieron que muriera gran porcentaje de éstos.

Se modificaron los sistemas de comercialización de la leche a través de organizaciones de productores como Alpura, Xalpa y Chipilo y se llevó a cabo el diagnóstico, control y erradicación de la Encefalitis Equina Venezolana.

En el decenio de 1970-79 hubo exportación de cerdos a Japón y continuó la exportación de bovinos a los EUA. Se promovió la libre introducción de carne en canal al Distrito Federal. Se inició la clasificación de car-

Cuadro 2-9. Ordenamientos decenio 1960-1969

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Reglamento para el Servicio de Sanidad Internacional en los Aeropuertos del País en materia Fitopecuaria	18-IV-1962
Circular que modifica los precios oficiales sobre importación de chinchillas para cría, siempre que vengan acompañadas de un certificado del vendedor visado por el Cónsul de México, en el que se exprese que los animales son destinados para cría y con autorización de la Secretaría de Agricultura y Ganadería	14-V-1962.
Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos, control de productos biológicos, farmacéuticos y alimenticios para animales	29-V-1963
Norma Oficial de calidad para harina de hueso descolado, destinada a la alimentación de animales	29-XII-1964
Norma Oficial de calidad para harina de sangre (destinada a la alimentación de animales)	29-XII-1964
Norma Oficial de calidad para harina de pescado (destinada a la alimentación de aves y otros animales)	31-III-1965
Norma Oficial de calidad para sorgos (destinada a la alimentación de aves y otros animales)	03-VI-1965
Norma Oficial de calidad para harinas de pescado con solubles (destinada a la alimentación de aves y otros animales)	03-VI-1965
Norma Oficial de calidad para harina de pescado (destinada a la alimentación de aves y otros animales), esta norma cancela la publicada el 31 de marzo de 1965	15-X-1965
Norma oficial de calidad para sorgo (grano) (destinado a la alimentación de animales), esta norma cancela la publicada el 3 de junio de 1965	01-VIII-1966.
Norma oficial de calidad para harina de pescado con solubles. (Destinada a la alimentación de animales). Cancela la publicada el 3 de junio de 1965	16-VIII-1966.
Norma Oficial de calidad para harina de sangre. (Destinada a la alimentación de animales). Esta norma cancela la publicada el 29 de diciembre de 1964	16-II-1967
Decreto por el que se incorpora a los bienes del dominio público de la Federación y se destina al uso de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, un predio ubicado al oriente de la ciudad en Tepic, Nay., para la construcción de un laboratorio de patología animal	26-IX-1967
Norma Oficial de calidad para harina de carne y hueso (destinada a la alimentación de animales)	08-III-1968.
Norma Oficial de calidad para harina de carne y hueso (destinada a la alimentación de animales)	08-III-1968.

nes de bovino. Las uniones ganaderas establecieron sus propias plantas de industrialización de carne y fábricas de alimentos balanceados.

En 1975, se empezó a satisfacer el mercado interno de carne de bovino por excedentes de producción, debidos a la contracción de la demanda. Aumentó la exportación de bovinos en pie a los Estados Unidos y de carne de cerdo a Japón. Las cifras de importaciones masivas de leche en polvo fueron muy altas.

Entre 1975 y 1982, se redujo la inversión federal en proyectos de desarrollo, se desmantelaron fideicomisos y se responsabilizó de los proyectos a las Secretarías de Estado. Se cancelan proyectos y esto deja una gigantesca infraestructura pecuaria que con los años se ha deteriorado y destruido en un elevado porcentaje. Se creó la *Ley de Fomento Agropecuario*.

El gobierno del presidente Echeverría (1970-1976), promovió una política agrícola mucho más dinámica: reorganizó los servicios públicos y los bandos ligados al sector agrícola, incrementó la asistencia técnica y los precios de garantía principalmente. A pesar de ello, la producción agropecuaria aumentó lentamente y México debió incrementar sus importaciones.

Una política expansionista gubernamental, orientada a incrementar la producción agropecuaria nacional, hace que se desarrollen fideicomisos, comisiones y proyectos especiales, lo que provoca que la demanda de profesionales agropecuarios se multiplique.

En el cuadro 2-10 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1970 a 1979.

1980-1990

En el sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982), el crecimiento del sector continuó siendo insuficiente y 1979 fue un año desastroso, pues disminuyó la producción de maíz, frijoles y trigo. Al año siguiente hubo que duplicar las importaciones y se puso en marcha el *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM), destinado a disminuir la dependencia alimentaria, aumentar la oferta de productos agropecuarios y mejorar el estado nutricional de la población.

El gobierno subió los precios de garantía, aumentó el volumen de crédito y disminuyó las tasas de interés, estableció un sistema de riesgos compartidos e incrementó la producción de insumos para aumentar la productividad, todo ello financiado con ingresos petroleros. El SAM logró aumentar entre 4 y 8% la producción agropecuaria.

La crisis de 1981-1982 marcó el inicio del proceso de reestructuración. La estrategia propuesta por Miguel De la Madrid Hurtado (*Programa Inmediato de Reordenación Económica, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*) y Carlos Salinas de Gortari (*Reforma del Estado, Liberalismo Social*), se integró por un conjunto de políticas a mediano y largo plazo que rompieron con la modalidad interventora del Estado a la que el país estaba habituado desde el decenio de 1930.⁶¹

Entre 1982 y 1988 (régimen de Miguel De la Madrid Hurtado), hubo un lento desmantelamiento de las unidades productivas privadas por falta de financiamiento, insumos y contracción severa del mercado interno, acelerada por un proceso hiperinflacionario. Se inició

Cuadro 2-10. Ordenamientos decenio 1970-1979

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Acuerdo por el que se concede permiso de modalidades particulares para el servicio público de autotransporte de carga de fruta, legumbres, animales y de mas productos del campo no elaborados, en vehículos de dos ejes	20-XII-1971
Decreto que incorpora a los bienes del dominio público de la Federación y se destina a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, un terreno ubicado en la colonia Lealtad de Muñoz, municipio de Playa Vicente, Ver., para que en él se instale el Centro Experimental de Investigaciones Pecuarias	11-IV-1973.
Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado denominado Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (PRONABIVE)	14-XII-1973.
Acuerdo que dispone que la importación de semen de los animales comprendidos en las partidas 01.01.a.01.04. etc., queda sujeta al requisito de previo permiso de la Secretaría de Industria y Comercio, hasta por el término de un año	28-XII-1973.
Decreto por el que se expropián 15-04-01.5 hs., de diversos terrenos ubicados en el km 14.5 de la carretera federal México-Toluca, en favor del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias	19-VIII-1974. 2ª publicación: 22-VIII-1974
Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos	13-XII-1974
Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1.839,624.82 m2., ubicada en el Mpio. de Tizayuca, Hgo., destinándose a la creación de un nuevo Centro de Población Pecuaria-Industrial	11-VII-1975. 2ª publicación: 21-VII-1975.
Instructivo de buen trato de animales en lo referente a experimentación científica en el laboratorio central de la Secretaría de Salubridad y Asistencia	14-IV-1976
Reglamento para el control de productos químicos-farmacéuticos, biológicos, alimenticios, equipos y servicios para animales	07-IX-1978
Reglamento para el Control de Productos Químico-Farmacéuticos, Biológicos, Alimenticios, Equipos y Servicios para Animales (abroga el del 7 de septiembre de 1978)	12-I-1979
Reglamento para Campañas de Sanidad Animal	15-V-1979.
Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Movilización de Animales y sus Productos	11-VII-1979
Acuerdo SARH-SECOM para la expedición de permisos de importación y de exportación, con el fin de agilizar la tramitación de los mismos de acuerdo a la reforma administrativa	31-VIII-1979
Decreto por el que se incorpora al dominio público de la Federación y se destinan al servicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, las fracciones conocidas como Rancho del Carmen y Rancho Tlatelco, con superficie 76-63-41 has., ubicadas en los municipios de Santiago Tulantepec y Cuauhtepc, Distrito de Tulancingo, Hgo., para la construcción del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias	06-XI-1979
Decreto por el que se incorpora a los bienes del dominio público y se destina al servicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el predio rústico con superficie de 127-00-00 has., ubicado en el Municipio de Villa de Aldama, Tamps., para que lo utilice en la ampliación del área de investigación de Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias	08-XI-1979
Decreto por el que se incorpora a los bienes del dominio público y se destina al servicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el inmueble con superficie de 1 371.18 m2., ubicado en el Municipio de Hermosillo, Son., para que se construya un observatorio meteorológico y un laboratorio de patología animal	08-XI-1979
Decreto por el que se declaran enfermedades exóticas de los animales para México, la Fiebre Aftosa, la Peste Porcina Africana, la Peste Bovina	14-XI-1979
Decreto por el que se incorpora al dominio público y se destina al servicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el predio rústico denominado Jumiapa, con superficie de 185-00-00 has., ubicado en el Municipio de San Juan Mazatlán, Distrito de Mixe, Oax., a fin de instalar un Centro Experimental Pecuaria	22-XI-1979

la apertura comercial internacional para bienes de consumo como fase preparatoria para el ingreso al *Acuerdo General de Aranceles y Comercio* (GATT, por sus siglas en inglés). Se captaron productos agropecuarios excedentes o subsidiados de otros países; se creó el "Pacto" entre obreros, gobierno y empresarios, en el que las partes se comprometen a no crear presiones cuyas consecuencias pudieran ser la elevación de precios al consumidor.

En el decenio de 1980-89, hubo un aumento en importaciones de productos agropecuarios subsidiados o excedentes de otros países, que a bajo precio son comercializados en México como una medida más para abatir la hiperinflación; el reforzamiento del *Pacto de Solidaridad* afectó la industria pecuaria que puso de

manifiesto su deficiencia estructural comercial, su dependencia de insumos extranjeros, su baja capacidad de respuesta y vulnerabilidad política. Hay invasión masiva de productos pecuarios subsidiados o excedentes de otros países que entran con regulaciones arancelarias laxas (de poca exigencia); por esta razón aumenta la capacidad ociosa de la planta productiva, que satisface solamente de 50 a 80% de los requerimientos de productos pecuarios nacionales.

La degradación iniciada previamente se acentúa al ingresar México al GATT (*General Agreement Trade and Taxes* "Acuerdo General de Aranceles y Comercio") y al hacer concesiones de mercado a sus futuros socios comerciales los EUA, Canadá, Chile y Costa Rica, apare-

cen las megaempresas pecuarias, financiadas por capital internacional y nacional.

Se modifica el artículo 27 constitucional al adicionar las fracciones XIX y XX al artículo, lo que modifica la situación legal del ejido y los servicios de apoyo gubernamentales como sigue:

Art. 27...

13ª Reforma. Se adicionan las fracciones XIX y XX.

Vigente al día siguiente de su publicación. (D.O.F., 3 de febrero de 1983).....

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En 1989, ocurre el diagnóstico, control y erradicación viral (ésta última en 1993), de la enfermedad hemorrágica viral del conejo, otro éxito histórico mundial de los veterinarios mexicanos que lo lograron a bajo costo y en breve lapso. Se da la concertación entre productores, veterinarios y autoridades para el inicio de serias campañas de erradicación de Brucelosis, Tuberculosis, Salmonelosis, Newcastle, Aujeszky y Fiebre Porcina Clásica. Aparece y se controla la abeja africana y la varroasis. Se importan de forma masiva, borregos y productos farmacéuticos veterinarios.

Entre los múltiples factores que afectan la producción pecuaria se encuentra, sin lugar a dudas, la salud animal. Las enfermedades y plagas constituyen una permanente sangría para el subsector pecuario por su gran impacto económico; entre éstas se encuentran en orden prioritario: Tuberculosis bovina, Brucelosis bovina y caprina, Fiebre Porcina Clásica, garrapata *Boophilus spp*, Rabia Parálitica Bovina, Salmonelosis aviar, enfermedad de Newcastle y enfermedad de Aujeszky, entre otras.⁶²

Lo anterior se traduce en restricciones al comercio exterior, mayores costos en programas de sanidad animal, una notable reducción de la producción y productividad de los animales y con esta última, la pérdida de material genético, frecuentemente de valor incalculable.

Las autoridades implementan una serie de cambios importantes en la estructura del gobierno, al tratar de solucionar la situación que guarda la salud animal del país, donde destaca la reinstauración de la Subsecretaría de Ganadería, a partir de diciembre de 1988 y que permanece hasta 1996.

Para los programas de fomento, prevención y control de enfermedades y plagas, la Subsecretaría de Ganadería quedó estructurada a partir de 1990 con dos direcciones generales: la de Desarrollo Pecuario y la de Salud Animal. Dentro de la segunda quedó ubicada la Comisión México-Americana para la Prevención de la Fiebre Aftosa y otras enfermedades exóticas y la Comisión México-Americana para la erradicación del Gusano Barrenador del ganado.

A través de la Dirección General de Salud Animal se pretende favorecer el desarrollo de la actividad pecuaria. Dicha actividad comprende, desde la instalación de laboratorios de diagnóstico animal —en cooperación con las Uniones Ganaderas Regionales y Asociaciones Ganaderas Locales—, la inspección sanitaria en rastros tipo inspección federal, la inspección zoonosaria en puertos, aeropuertos y fronteras, hasta la ejecución de campañas para controlar y erradicar las principales enfermedades y plagas que afectan al subsector pecuario; ejemplo de ello son la Campaña Nacional contra la Fiebre Porcina Clásica, Campaña Nacional contra la Garrapata, Campaña Nacional contra la Tuberculosis bovina, Campaña Nacional contra Brucelosis, entre otras.

En el cuadro 2-11 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1980 a 1989.

1990-1999

Ana María Román señala en su tesis de maestría, que las tendencias neoliberales llevadas a cabo sin una política coherente que contemple el impacto hacia todos los sectores, han provocado el desempleo masivo de veterinarios, el cual, entre otros factores se puede considerar producto de cuatro elementos:

1. Disminución y/o cancelación de los servicios veterinarios estatales y federales por recorte presupuestal.
2. Oferta gratuita de servicios veterinarios proporcionado tradicionalmente por el Estado, que impidió desarrollar el hábito de pagar por ellos, lo que dio lugar a veterinarios sin posibilidades de autoempleo.
3. El egreso masivo de veterinarios que no tenían empleo en programas gubernamentales y no podían ser pagados por el usuario cautivo de los servicios veterinarios estatales.
4. La concentración de más animales en cada vez menor número de empresas de los sistemas de producción intensiva, lo que condiciona una demanda menor de servicios veterinarios independientes, al tener estas empresas sus propias centrales de servicios técnicos.

Tomando en cuenta la situación sanitaria del subsector pecuario y la problemática en todos sus ámbitos, así como las múltiples implicaciones de carácter técnico, administrativo, económico, social y político de la implementación de campañas y programas, en 1991 se concibió la creación de un cuerpo técnico-consultivo denominado *Consejo Nacional de Sanidad Animal* para apoyar y

Cuadro 2-11. Ordenamientos decenio 1980-1989

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Campaña para el control y erradicación de la Fiebre Porcina Clásica	25-III-1980
Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal	07-I-1981
Convocatoria N° DGCP-17/81, a fin de llevar a cabo la construcción del laboratorio de constatación y experimentación biológica en el Centro de Sanidad Animal en Santa Ana Tecamac, Méx	27-X-1981 2-VI-1982 28-VII-1983
Declaratoria por la que, para los efectos de combate y prevención de las enfermedades exóticas de los animales para México, se declara a Inglaterra país libre de la Fiebre Aftosa	07-IV-1982
Convocatoria N° DGCP -16/82, para la construcción de los centros de desarrollo y laboratorios de patología animal, ubicados en las Choapas y Nuevo Morelos, Ver	15-VI-1982 10-V-1983
Decreto por el que se destina al servicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el predio ubicado en la Ranchería el Desecho, en el municipio de Huimanguillo, Tab., para que siga funcionando en el Centro de Investigación Agrícola, Pecuaria y Forestal del Trópico Húmedo	14-X-1982
Convocatoria directa N° DGPC-83-27 a las personas físicas o morales mexicanas que tengan interés en participar en el concurso para la adjudicación del contrato para la construcción de corrales para ovinos en el Centro Nacional de Inseminación Artificial y Reproducción Animal, ubicado en Ajuchitlán de Colón, Qro	17-VIII-1983
Programa de control de residuos tóxicos, biológicos y contaminantes en productos y subproductos de origen animal procedente de unidades de producción pecuaria o de plantas y establecimientos Tipo Inspección Federal	05-I-1984
Acuerdo por el cual se aprueba y establece en el territorio nacional con carácter de obligatorio y permanente el Programa para el control de residuos tóxicos, biológicos y contaminantes en productos y subproductos de origen animal, utilizados en las distintas especies que puedan resultar nocivos a la salud del hombre y que procedan de las unidades de producción pecuaria y de las plantas y establecimientos de tipo inspección federal	11-I-1984
Acuerdo por el que se comunica que la Dirección General de Organización de Productores Agrícolas, Pecuarios y Forestales, cambia de denominación a Dirección General de Organización de Productores	17-II-1984
Norma técnica 131 para la identidad y especificidad de antisueros (de origen animal), contra antígenos de bacterias, hongos y parásitos en general	27-IV-1987
Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo Pecuario	05-VI-1987
Acuerdo por el que se aprueban los estatutos del Comité de Normas de Calidad de Productos Agrícolas, Pecuarios y Forestales	22-I-1988
Acuerdo por el que se instituye en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Sistema Nacional de Emergencia en Salud Animal (SINESA)	16-II-1988
Norma Oficial Mexicana NOM-y-295-1988. Plaguicidas- productos para usos agrícola y forestal, pecuario, de jardinería y urbano-etiquetado	01-VI-1988
Acuerdo por el que se expide la norma técnica ecológica NTE-CCA-022/88, que establece los límites máximos permisibles y el procedimiento para la determinación de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos de agua, provenientes de la industria de matanza de animales y empaçado de cárnicos	04-VIII-1988
Acuerdo por el que se declara la presencia en territorio nacional de una enfermedad hemorrágica en conejos, enfermedad este de tipo exótico, y se pone en operación el sistema nacional de emergencia de salud animal (SINESA)	21-II-1989
Acuerdo por el que se establece en todo el territorio nacional con carácter obligatorio general y permanente, la Campaña Nacional contra la Enfermedad Hemorrágica Viral de los Conejos	27-IX-1989

asesorar a la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, en la identificación, planeación, programación, operación, seguimiento y evaluación de los programas de sanidad animal en el territorio nacional. En él, participan, de manera honorífica, técnicos de reconocido prestigio de los diversos sectores vinculados en el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas que afectan a los animales y sus productos, así como representantes de las agrupaciones ganaderas profesionales, ciencias biológicas, industria química-farmacéutica y personas que en su ámbito cuenten con experiencia y representatividad en el sector pecuario.⁶³

En el cuadro 2-12 se presentan algunos ordenamientos legales del periodo 1990 a 1999.

México ingresó formalmente al GATT en noviembre de 1986; entre los principios básicos del GATT están el

Trato de Nación Más Favorecida, el *Trato Nacional*, la *Equidad* y *Transparencia* de los procedimientos de importación, la aplicación de aranceles en vez de restricciones cuantitativas y el recurso a consultas y negociación para resolver diferencias.⁶⁴

La *Organización Mundial de Comercio* (OMC), sustituye al GATT, a partir del 1 de enero de 1995, como organismo rector del comercio mundial.

Como miembro de la OMC y en su carácter de país en desarrollo, México goza del *Trato de Nación más Favorecida*, el cual consiste en flexibilidad en la determinación de los periodos que le permiten aplazar o ampliar la aplicación de algunas disposiciones de los acuerdos o instrumentos jurídicos derivados de los resultados de la *Ronda Uruguay*, así como de un trato diferenciado en diversos acuerdos.

Cuadro 2-12. Ordenamientos decenio 1990-1999

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Concesión que otorga la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en representación del gobierno federal, en favor de la Confederación Nacional Ganadera, para la prestación de servicios y tratamientos cuarentenarios de sanidad animal, en el municipio de Reynosa, Tamps	04-VII-1990
Acuerdo por el que se destina a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el inmueble ubicado en el fondo legal del poblado denominado Subteniente López, municipio de Othón P. Blanco, estado de Quintana Roo, a efecto de que continúe funcionando el Centro de Salud Animal tipo B	02-X-1990
Concesión que se otorga a la Unión Ganadera Regional de Baja California, para proporcionar los servicios y tratamientos cuarentenarios de salud animal en el municipio de Mexicali, estado de Baja California y en instalaciones propiedad de la misma	16-VII-1991 (Concesiones como esta se hacen para todos los estados de la República)
Declaratoria de vigencia de la norma NOM-FF-78-1991, productos pecuarios -carne de bovino en canal- clasificación	18-IX-1991
Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Sanidad Animal	25-IX-1991
Acuerdo por el que se expide la norma técnica ecológica NTE-CRN-010/92, que establece las condiciones para el cambio de uso de terrenos forestales por pecuarios	09-IV-1992
Decreto que reforma el artículo 32 del Reglamento para Campañas de Sanidad Animal	29-V-1992
Acuerdo por el que se declara la presencia en el territorio nacional, de la enfermedad parasitaria de tipo exótico denominada Varroasis (<i>Varroa jacobsoni</i>), por lo que se establece temporal en los estados de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Oaxaca y zona oriente del Estado de México, con objeto de disminuir el impacto económico y social que la presencia de dicho parásito, pueda causar a la industria apícola nacional	30-VI-1992
Acuerdo por el que se delega la facultad de expedir autorizaciones zoonosanitarias a los jefes del programa de salud animal en los estados, así como algunas inspectorías zoonosanitarias	12-I-1993
Acuerdo por el que se declara el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, libre de la Enfermedad Hemorrágica Viral de los Conejos	20-I-1993
Ley Federal de Sanidad Animal	18-VI-1993
Acuerdo mediante el cual se abroga el acuerdo por el que se creó el Consejo Nacional de Sanidad Animal, publicado el 25 de septiembre de 1991, y en consecuencia, se declara extinto dicho Consejo	16-XI-1993
Acta constitutiva del Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal	30-XI-1993

Como resultado de la *Ronda Uruguay*, por la que se establece la OMC (1995), se adopta un sistema integrado de solución de diferencias que unifica los distintos procedimientos existentes hasta entonces, lo cual permite que la solución de disputas comerciales sea más ágil y eficaz, basado en procedimientos arbitrales extrajudiciales.

También se incluyó en la OMC el avance registrado en la elaboración de reglas en sectores como la agricultura y los textiles (que habían quedado fuera de los principios generales del GATT), así como en la elaboración de disciplinas más estrictas en materia de subvenciones, normas técnicas y procedimientos de obtención de licencias de importación, entre otras.

La OMC contiene además, disposiciones sobre el comercio de servicios y sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

Por lo anterior y la firma del Tratado de Libre de Comercio con América del Norte (Canadá y los EUA, [TLC o NAFTA por sus siglas en español e inglés]), que implicaron cambios estructurales y, por tanto legales del subsector pecuario, en términos de la ley, reglamentos y normas, todos ellos cambios sustantivos en la organización, solución y respuesta a problemas de éste. Como paso inicial, se modifica la *Ley Federal sobre Metrología a*

la que se le adiciona lo correspondiente a la Normalización, misma que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, entrando en vigencia el 16 de ese mismo mes y año. Este ordenamiento faculta a las dependencias a expedir normas oficiales mexicanas, en las materias relacionadas con sus atribuciones, así como a constituir los *Comités Consultivos Nacionales de Normalización*.

Los lineamientos para la organización de estos *Comités Consultivos Nacionales de Normalización*, establecen que la composición de estos órganos debe asegurar la representación equilibrada de usuarios y/o consumidores, fabricantes de empresas de servicios, laboratorios y entidades de investigación, colegios de profesionales e institutos de enseñanza, lo que garantiza que los grupos sociales que tienen interés en el desarrollo de la producción ganadera y la comercialización de productos participen de manera directa en la formulación de normas, asegurando un procedimiento claro y transparente, evitando que se emitan disposiciones que no se justifiquen plenamente.

En materia de sanidad animal, es importante destacar que la *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos*, resultaba inadecuada a los requerimientos antes aludidos, por lo que el 18 de junio de 1993, se publica la *Ley Federal de Sanidad Animal*, que

establece las disposiciones para reducir el riesgo de introducir o difundir enfermedades que afectan a los animales de nuestro país. Asimismo, contempla las disposiciones que señala la *Ley Federal de Metrología y Normalización*, en lo referente a la elaboración de normas oficiales mexicanas.

ANTECEDENTES*

Mediante decreto de fecha 27 de mayo de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio del mismo año, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, aprobó la *Ley Federal de Sanidad Animal*, instrumento que deroga el Título Tercero y demás disposiciones en materia de sanidad animal, de la *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1974 y abrogó el decreto que declaraba de interés público la instalación y funcionamiento de plantas empacadoras, enlatadoras y refrigeradoras o almacenes frigoríficos "*Tipo Inspección Federal*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1950.

En el marco de la *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos* y particularmente a raíz de la evolución de diversos fenómenos económicos de orden mundial, al inicio de esta década se produjo una grave descapitalización del subsector pecuario mexicano, con su consecuente debilitamiento. Así, mientras que por un lado hubo descenso de la producción nacional pecuaria en el mercado interno, por otra parte se incrementaron las importaciones de bovinos.

Este panorama reclamaba adecuaciones de diagnóstico y fundamentación técnica para incentivar las actividades productivas en el subsector pecuario, a fin de aumentar los niveles de rentabilidad y la capitalización de quienes en el país se dedicaban a la ganadería.

En este contexto, con la opinión de los ganaderos de sectores social y privado, las *Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos* y de *Comercio y Fomento Industrial* suscribieron, en el mes de junio de 1992, un *acuerdo* para regular en forma más adecuada la entrada a la República Mexicana de productos pecuarios provenientes del extranjero, particularmente, de la carne.

La iniciativa de *Ley Federal de Sanidad Animal* incorporaba diversas medidas de desregulación y simplificación administrativa, pero sin deterioro alguno de las actividades de rectoría que en la materia competían al poder público. Se buscaba imprimir competitividad al subsector pecuario, asegurar el abasto dentro de un esquema de apertura comercial, alentar el potencial exportador y eliminar las restricciones innecesarias para lograr una mejor asignación de recursos.

INNOVACIONES DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL DE 1993

La nueva ley contiene un planteamiento que supera al anterior instrumento jurídico y que es más acorde con las necesidades políticas de la comercialización a nivel nacional e internacional; se deslindan, en principio, los productos, procesos y servicios sujetos a regulación sanitaria y ganadera, en donde, de manera evidente, existen diferencias sustanciales, ya que los agentes causales de enfermedades y plagas, medios y estructuras, requieren ser tratados de manera separada.

De esta forma, el ordenamiento jurídico en cuestión aborda al subsector pecuario de manera particular, pero no aislado de disposiciones que aplican otras dependencias de la Administración Pública Federal ni de las políticas y estrategias para la modernización sectorial.

Precisar los límites del quehacer en sanidad animal e integrar en una sola estructura los servicios públicos y privados, ha sido el eje central para el diseño de la nueva Ley, en donde de manera intencional, se busca hacer valer la condición científica y tecnológica de la epizootiología para la prevención, control y erradicación de las enfermedades infecto-contagiosas y las plagas que afectan a especies animales, considerándose ésta como una de las vías indispensables para el crecimiento sostenido de la actividad pecuaria.

Ahora bien, para enfrentar los retos de la integración económica y de mercado a nivel nacional e internacional, se requirieron resolver los aspectos de la simplificación administrativa por la vía de la armonización y ajustes de las leyes y procesos, este caso, acogiéndose a las disposiciones establecidas en las *Leyes Federal sobre Metrología y Normalización* y la *Ley General de Salud*.

Esta ley precisa en forma específica la corresponsabilidad de los productores, de las personas físicas y morales involucradas en la sanidad animal y de los importadores y exportadores y, si bien, se han eliminado trámites tales como registro, autorizaciones y guías sanitarias para la movilización, por otra parte se ha establecido el marco jurídico para la expedición de normas oficiales mexicanas, que son disposiciones de carácter obligatorio para todos los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional. Al respecto, cabe mencionar que para la elaboración de las normas antes mencionadas, se consideró la participación de todos los sectores que integran el *Comité Consultivo Nacional de Normalización en Protección Zoonitaria* (CONAPROZ).

Es necesario aclarar, en lo relativo a las guías sanitarias, que este instrumento para el control de la movilización ha dado un salto cualitativo, ya que ahora su perspectiva es más amplia y precisa, al considerar que la movilización de animales, sus productos y subproductos, así como de productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo de éstos, requerirá de un certificado zoonitario, en los casos en que así se determine en las normas oficiales mexicanas correspondientes.

El **certificado zoonitario** es un documento que expide la secretaría o las personas físicas o morales apro-

* Circular N° 76 emitida el 18 de junio de 1993, por el Lic. Guillermo Colín Sánchez, Director General Jurídico, de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

badas por aquella, que tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de sanidad animal.

Por último cabe señalar que la nueva ley prevé la creación de una serie de instituciones que permitirán una mayor eficiencia y garantía en el cumplimiento de los fines propuestos en dicho ordenamiento. Tal es el caso del *Consejo Nacional de Sanidad Animal*, el *Dispositivo Nacional de Emergencia*, el *Comité de Evaluación para la Aprobación de Médicos Veterinarios Zootecnistas*, las unidades de verificación y los laboratorios de prueba, la denuncia ciudadana, la promoción de la educación zoonosanitaria, el trato y sacrificio humanitario de los animales, el otorgamiento del *Premio Nacional de Sanidad Animal* y la actualización de las sanciones.

ESTRUCTURA DE LA LEY

LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL

Ley publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el viernes 18 de junio de 1993.* Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2004. La ley se divide en cinco títulos y los siguientes capítulos:

TÍTULO PRIMERO: Disposiciones generales.

CAPÍTULO I

Del objeto de la ley (Art. 1°).

CAPÍTULO II

Conceptos (Art. 2°).

CAPÍTULO III

De la autoridad competente (Art.s 3° al 10°).

TÍTULO SEGUNDO: De las medidas zoonosanitarias.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales (Art. 11 al 15).

CAPÍTULO II

De los productos y subproductos animales y de los productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios, para uso en los animales o consumo por éstos (Art. 16).

CAPÍTULO III

Del trato humanitario, cuidado zoonosanitario y técnicas de sacrificio de animales (Art. 17).

CAPÍTULO IV

De los establecimientos (Art. 18 al 20).

CAPÍTULO V

De la movilización, importación y exportación (Art. 21 al 30).

CAPÍTULO VI

De las campañas y cuarentenas (Art. 31 al 34).

CAPÍTULO VII

Del dispositivo nacional de emergencia de sanidad animal (Art. 35 y 36).

TÍTULO TERCERO: De la aprobación y verificación.

CAPÍTULO I

De la aprobación (Art. 37 al 43).

CAPÍTULO II

De la verificación (Art. 44 al 48).

TÍTULO CUARTO: De los incentivos, denuncia ciudadana, infracciones, sanciones y Recurso de Revisión.

CAPÍTULO I

De los incentivos. (Art. 49 y 50).

CAPÍTULO II

De la denuncia ciudadana. (Art. 51 y 52).

CAPÍTULO III

De las infracciones y sanciones. (Art. 53 al 59).

CAPÍTULO IV

Del Recurso de Revisión. (Art. 60).

TÍTULO QUINTO: De los delitos.

CAPÍTULO ÚNICO (Art. 61 al 63).

Las principales disposiciones de esta importante ley son:

Título Primero.

Disposiciones generales.

- Tiene por objeto fijar las bases para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas de los animales, con excepción de los que tengan como hábitat el medio acuático.
- Obedece a una orientación técnico-científica de la epizootiología, a fin de prevenir, controlar y erradicar enfermedades y plagas de carácter infecto-contagioso en animales, tanto porque su aparición incide en el abatimiento del hato ganadero, como porque sus características de fácil diseminación entre diversas especies ganaderas e incluso entre los seres humanos, constituyen altos riesgos para la sanidad animal y la del hombre.
- Se señalan las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), de las que destacan las de:
 - Promover, fomentar, organizar, vigilar, coordinar y ejecutar, en su caso, las actividades en materia de sanidad animal, en las que participen las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales, así como particulares.
 - Expedir normas oficiales relativas a la sanidad animal, verificar y certificar su cumplimiento.
 - Declarar zonas libres de plagas y enfermedades de animales.
 - Establecer, fomentar, coordinar y vigilar la operación de la infraestructura zoonosanitaria.
 - Regular los productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos, cuando constituyen un riesgo zoonosanitario.
- En materia zoonosanitaria, las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán coordi-

* En virtud del artículo Primero Transitorio de la Ley, esta entró en vigencia treinta días naturales después de su publicación en D.O.F., es decir el 18 de julio de 1993.

nar sus actividades con las secretarías de: SHCP, sobre restricciones zoosanitaria en materia de importación; con la SRE, a fin de conocer la existencia de enfermedades y plagas de los animales en el extranjero; y con la SSA, sobre enfermedades o plagas de los animales que puedan transmitirse a humanos.

- Se especifica el establecimiento del *Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal*, como órgano plural de consulta sobre aspectos de sanidad animal.

Título Segundo.

De las medidas zoosanitarias.

- La ejecución de diversas medidas zoosanitarias se hará a través de las *normas oficiales mexicanas* que expida la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, una vez aprobadas en el seno del Comité Consultivo Nacional de Normalización, de conformidad con lo dispuesto en la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*.
- Estas *normas* se harán sobre las siguientes materias:
 - Educación;
 - Establecimiento, operación y verificación de servicios de asistencia zoosanitaria;
 - Control de la movilización de animales, sus productos y subproductos, y productos químicos, farmacéuticos, biológicos o alimenticios, para uso en animales o consumo por éstos;
 - Establecimiento de cordones;
 - Retención y disposición de animales, sus productos y subproductos;
 - Inmunización;
 - Cuarentena y aislamiento;
 - Diagnóstico e identificación de enfermedades y plagas;
 - Prácticas de saneamiento, desinfección, desinfectación, esterilización y uso de germicidas y plaguicidas;
 - Aplicación de quimioterapia en animales;
 - Sacrificio de animales enfermos o expuestos al agente causal;
 - Cremación de cadáveres de animales;
 - Vigilancia e investigación epizootológica y trato humanitario.
- Sobre los aspectos de movilización, importación y exportación, se establece en todo el territorio nacional del libre movimiento de animales, sus productos y subproductos, así como de productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso de animales o consumo por éstos. Las restricciones a este principio derivarán de lo que se disponga en las normas oficiales mexicanas que al respecto se expidan y en las que se precisará qué animales o productos estarán sujetos a control, de acuerdo con la incidencia o prevalencia de enfermedades por plagas de los animales en distintas regiones del país.

- Para lo anterior, se indica que la garantía de la calidad zoosanitaria se señalará en un certificado, cuya expedición compete a la secretaría o a las personas que la misma apruebe o estén acreditadas para tal efecto. En el documento se hará constar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia zoosanitaria y será válido para movilizar, importar o exportar animales, sus productos y subproductos.
- Por lo que se refiere a campañas y cuarentenas de animales y de sus productos, se establecen disposiciones que aseguran controles locales, regionales, nacionales e internacionales, para evitar y erradicar, en su caso, enfermedades y plagas en animales. Su imposición procederá previa realización de los estudios epizootológicos correspondientes, debiendo señalarse la demarcación geográfica a la que se circunscribe la campaña o cuarentena respectiva.
- Con relación al dispositivo nacional de emergencia de sanidad animal, se indica la posibilidad de que esta dependencia expida las *normas oficiales* para el establecimiento de las medidas de seguridad que deberán aplicarse cuando se diagnostique la presencia de una enfermedad o plaga exótica en los animales.

Título Tercero.

De la aprobación y verificación.

- Se señalan las atribuciones de la Secretaría para aprobar la realización de actividades específicas a cargo de médicos veterinarios, organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas, en materia zoosanitaria. Al respecto, se precisan los requisitos que en cada caso deberán cumplirse para obtener la probación correspondiente.
- Asimismo, se establece la atribución de la Secretaría para verificar, en cualquier tiempo y lugar, el cumplimiento de las normas oficiales zoosanitarias. Además, podrá realizar verificaciones aleatorias respecto de animales, sus productos o subproductos que cuenten con certificado zoosanitario, a fin de comprobar el cumplimiento de las referidas normas oficiales.
- La propia ley, determina cuáles son los puntos de verificación zoosanitaria.

Título Cuarto.

De los incentivos, denuncia ciudadana, sanciones y recurso de revisión.

- En este apartado se regula el reconocimiento oficial y el proceso para el otorgamiento del *Premio Nacional de Sanidad Animal* que reconoce anualmente a quienes se hayan destacado en el control, prevención y erradicación de enfermedades y plagas de animales. También se señala la posibilidad de que, cualquier ciudadano denuncie ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o

- sus delegaciones los hechos, actos u omisiones que atenten en contra de la sanidad animal.
- También se regulan diversas infracciones administrativas a las disposiciones del ordenamiento en comento, señalándose las sanciones aplicables que van de una multa, hasta la clausura temporal o permanente de un establecimiento y la suspensión temporal o revocación de la aprobación dada para su funcionamiento.
 - Al final se establece un recurso de inconformidad contra las resoluciones dictadas por la SARH, en la aplicación de la ley, cuyos términos y requisitos de tramitación y sustanciación se determinarán en el reglamento de la misma.

El anterior recurso se encuentra derogado tácitamente por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación el jueves 4 de agosto de 1994, dicha ley es aplicable a la materia sanitaria animal, en términos de lo dispuesto por el artículo primero del propio ordenamiento:

Art. 1º. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés público 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 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 accesorios que deriven directamente de aquellas.

En virtud de no ser una materia excluida, se entiende regulada la sanidad animal por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La derogación tácita del recurso de inconformidad antes señalado, se da en términos del artículo segundo transitorio de la propia ley:

Art. 2º. 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.

Lo anterior ha sido convalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver con el

siguiente criterio que constituye tesis aislada y, por ende, no es obligatoria a jueces inferiores, pero se entiende que el mismo será seguido a los futuros asuntos de la misma clase.

Registro No. 184025

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Junio de 2003

Página:300Tesis:2aLXXXVIII/2003

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Los previstos en las diversas leyes administrativas se encuentran tácitamente derogados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y los preceptos que aún no se derogan expresamente se conservarán para solucionar aquellos medios de defensa interpuestos antes de la entrada en vigor de dicha ley.

El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan a dicha ley, particularmente los recursos administrativos de los diferentes ordenamientos que se refieren a las materias reguladas por ella, las cuales están acotadas por su Art. 1º, que señala que es aplicable a toda actividad de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), con exclusión de su campo de aplicación de las materias fiscal, responsabilidades de servidores públicos, justicia agraria, laboral, funciones constitucionales del Ministerio Público y respecto de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiera, con una exclusión parcial, toda vez que a ellas les será aplicable el título tercero A, relativo a la mejora regulatoria. Además, el referido artículo transitorio prevé que aquellos recursos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de la nueva ley adjetiva se resolverán conforme a la ley de la materia. Por su parte, el Art. 9º del Código Civil Federal establece que 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.

En atención a lo expuesto, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todos los recursos que hubieran estado previstos en las diferentes leyes administrativas que regulen materias que entran en el campo de aplicación de aquella ley, se encuentran tácitamente derogados y los preceptos que aún no lo están expresamente se conservan para solucionar los medios de defensa interpuestos antes de su entrada en vigor.

Contradicción de tesis 154/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

30 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, pues no se refiere al tema de fondo que se resolvió.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 17670

Asunto: Contradicción de tesis 154/2002-SS.

Promoviente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEXTO Y DÉCIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XVIII, Julio de 2003; Pág. 263.

Título Quinto.

De los delitos.

En los art. 61 a 63 se establece como delito:

- Al que ingrese al territorio nacional animales, sus productos y subproductos, así como productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos, a sabiendas de que su estado sanitario es dudoso y ponen en peligro o en riesgo la situación sanitaria del país y por cualquier medio evada un punto de inspección y en materia zoonosanitaria, incumpliendo el carácter normativo respectivo.*
- Al que emita certificados en materia zoonosanitaria, sin constatar que la mercancía objeto de dichos certificados cumpla con los requerimientos que exige la normatividad correspondiente, y
- Al que permita el ingreso al país de animales o mercancías agropecuarias, a sabiendas de que su estado sanitario es dudoso y ponen en peligro o en riesgo la situación sanitaria del país**
- Al que por cualquier medio utilice sustancias para uso o consumo de animales, que perjudique la salud de éstos o la humana†

A la fecha, esta Ley ha sido modificada y adicionada en tres decretos del 12 de junio del 2000, del 12 de junio del 2002, y del 16 de junio del 2004. Además, al amparo de esta Ley se han elaborado 64 normas oficiales mexicanas en materia zoonosanitaria.

* Aquien realice tal conducta se le impondrá la pena de 2 a 10 años de prisión y multa de hasta mil veces el salario mínimo vigente en la zona económica de la que se trate.

** Estas dos conductas se sancionan con penalidad de 2 a 6 años de prisión y multa de hasta mil veces el salario mínimo vigente en la zona económica en que se lleve a cabo, sin perjuicio de las sanciones administrativas que pudieran generarse.

† En este caso la pena es también de 2 a 6 años de prisión y multa de hasta mil veces el salario mínimo vigente en la zona económica en que se llevó a cabo el hecho, sin establecer la posibilidad de otras responsabilidades.

LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL (REFORMAS)

PRIMER DECRETO: Fecha de publicación: 12/06/2000. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 2º., en los conceptos de: aprobación, cuarentena de productos, particulares, planta de sacrificio, punto de verificación e inspección, secretaría, unidad de verificación y verificación, 4º. fracciones I, II, III, V, IX y XI, 6º., 9º. segundo párrafo, 24 fracción II, 29, 37 fracción IV, 43 fracción II, 44 párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, 45, 46, 47 párrafos primero y su fracción IV, segundo y tercero, 48, 52 párrafos primero y tercero, 53, 54 fracción i y 60; se adicionan los artículos 2º con los conceptos de: acta circunstanciada, fecha de sacrificio, identificación, inspección, lote, medida zoonosanitaria, autorización, médico verificador, dictamen zoonosanitario, organismo coordinador de la movilización animal y laboratorio de diagnóstico clínico zoonosanitario, 13 con una quinta fracción, 18 con las fracciones VII y VIII, 24 con las fracciones VI, VII, VIII, IX y cuatro párrafos y 53 con un segundo párrafo y seis fracciones.

TRANSITORIO PRIMERO.- Las reformas respecto de los puntos de verificación e inspección de la ley y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 28 de la misma, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, dejando a salvo únicamente los derechos de los puntos de verificación e inspección autorizados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el extranjero, por un plazo de 12 meses, siempre y cuando cumplan con las siguientes instalaciones: espacio libre de patio de maniobras para cuando menos 40 camiones y, con un piso con carpeta asfáltica y revestimiento de grava o su equivalente; deberán contar con un mínimo de ocho puertas para recepción de camiones en el andén de transferencia con túnel refrigerado y controlado a una temperatura de 4 °C como máximo; deberán tener una capacidad mínima de bodega de refrigeración de 250 metros cúbicos y una bodega de congelación de 300 metros cúbicos.

SEGUNDO DECRETO: Fecha de publicación: 12/06/2002

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL.

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforman; los párrafos treinta y dos y treinta y seis del artículo 2º; las fracciones I, III, V, VII Y X del artículo 4º; los artículos 6º y 10º; el párrafo primero y la fracción VII del artículo 18; las fracciones II y VI del artículo 24 y el párrafo primero del artículo 29; el párrafo tercero del artículo 35; el artículo 36 y el párrafo tercero del artículo 41; los párrafos primero, segundo y quinto del artículo 44; el primer párrafo del artículo 46; la fracción IV y el párrafo segundo y tercero del artículo 47; el primer párrafo del artículo 48;

el párrafo primero, del artículo 56; el nombre del capítulo IV del título cuarto; y los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 60; se adicionan; seis párrafos al artículo 2°; una fracción décima al artículo 24; un segundo párrafo al artículo 26; un segundo párrafo al artículo 29; un párrafo segundo con tres incisos al artículo 32; un párrafo sexto, con el contenido del párrafo quinto al artículo 44; una fracción V, y un párrafo cuarto y quinto al artículo 47; el artículo 47 bis; un párrafo segundo con cuatro fracciones al artículo 48, una fracción III al artículo 56 y un título quinto, capítulo único y tres artículos; se derogan, el artículo primero transitorio reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de dos mil uno; el artículo segundo transitorio reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio del año dos mil; todos de la Ley Federal de Sanidad Animal.

TRANSITORIOS:

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria para importación que existen en el extranjero dejarán de operar como tales en un plazo de 120 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

TERCERO.- Los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria para importación en territorio nacional iniciarán operaciones en un plazo no mayor a los 120 días naturales a la entrada en vigor de la presente ley, asimismo la secretaria de acuerdo con las necesidades de flujo de importación deberá atender las solicitudes que se le presenten con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

CUARTO.- El Ejecutivo Federal emitirá la reglamentación y normatividad aplicable, a efecto de instrumentar las disposiciones de esta ley.

QUINTO.- Se deroga el artículo primero transitorio de la Ley Federal de Sanidad Animal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre del año dos mil uno.

SEXTO.- Se deroga el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Sanidad Animal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio del año dos mil.

TERCER DECRETO: Fecha de publicación: 16/06/2004.

DECRETO.- ARTÍCULO UNICO: Se adiciona el párrafo trigésimo segundo del artículo 2° y se reforma el párrafo primero del artículo 44 de la Ley Federal de Sanidad Animal.

TRANSITORIO ÚNICO.- La presente reforma entrará en vigor el 1° de junio de 2004.

Existen otros dos decretos del primero de junio de 2001 y del 28 de diciembre de ese mismo año, en el pri-

mero se reforma el artículo primero transitorio de la Ley Federal de Sanidad Animal, reformado mediante el diverso publicado el primero de junio del año dos mil uno; en el segundo decreto, se reforma el artículo primero transitorio del decreto de las reformas a la Ley Federal de Sanidad Animal, publicado el 12 de junio de 2000.

El 26 de abril del 2007 las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, aprobaron por 83 votos a favor el proyecto de decreto por el que se expide la nueva Ley Federal de Sanidad Animal, misma que se turnó al Ejecutivo Federal que la sancionó el 30 de junio de 2007 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de ese mismo año.

EL MÉDICO VETERINARIO ZOOTECNISTA ESPECIALISTA EN FAUNA SILVESTRE

La creación del concepto *sociedad sustentable*, definida como aquella que satisface sus necesidades sin disminuir las posibilidades de generaciones futuras, ha abierto un nuevo e importante campo de trabajo para el médico veterinario zootecnista especialista en fauna silvestre. Teniendo como caso a México, la creación de las UMAS (Unidades de manejo y aprovechamiento de la vida silvestre), permite el desarrollo de actividades con impacto económico relacionadas con la vida silvestre. Este aprovechamiento controlado de la vida silvestre busca revertir la visión conservacionista (no tocar), por un nuevo orden a través de esquemas regulatorios, que reconocen el valor económico de la vida silvestre.⁶⁵

Un antecedente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, se puede ubicar en París, en 1968, con la celebración de la *Conferencia Internacional sobre la Biosfera*, bajo los auspicios de la UNESCO, dicen Guzmán Pineda y Pretelín Pérez,⁶⁶ quienes describen los antecedentes de la política ambiental (en la que se incluye la fauna silvestre); en dicha conferencia se acordó la realización de una reunión mundial que se celebraría cuatro años más tarde. Por último, en junio de 1972, se llevó a cabo la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, que tenía como objetivo:

“La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental, que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo entero; un deseo urgente de todos los pueblos y un deber de todos los gobiernos”.⁶⁷

Derivado de lo anterior, se instauró el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuya sede se ubicó en Nairobi, Kenia; asimismo se estableció el 5 de junio, como el Día Mundial del Medio Ambiente. Las principales prioridades del PNUMA, fueron:

- Asentamientos humanos, salud, hábitat y bienestar.
- Tierra, agua y desertificación.
- Comercio, economía, tecnología y transferencia tecnológica.
- Océanos.

- Conservación de la naturaleza, flora y fauna silvestres y recursos genéticos.
- Energía.

La *Política Ecológica* se hizo explícita y tangible a partir del discurso pronunciado por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el primero de diciembre de 1970, quien en su toma de posesión, mostró preocupación por el grado de contaminación en la ciudad de México. En enero de 1971, se envió la iniciativa para modificar la fracción del art. 73 de la Constitución Mexicana, en lo referente al otorgamiento de las facultades necesarias al *Consejo de Salubridad General* para dictar las medidas pertinentes para prevenir y evitar la contaminación. Se puede apreciar que ya para entonces, el de la contaminación, se contemplaba como un problema de salud pública.

Alguna normatividad relacionada con la fauna silvestre durante el periodo de 1927 a 1970, se detalla en el cuadro 2-13, en el que además vemos que era competencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (con sus respectivas modificaciones estructurales).

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la *Secretaría de Salubridad y Asistencia*.

Como parte sustancial de la reforma administrativa se puede señalar el establecimiento de la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (SPP), como entidad rectora del *Sistema de Nacional de Planificación Democrática*, reagrupando áreas de influencia de la Secretaría de

Cuadro 2-13. Ordenamientos legales en fauna silvestre

Ordenamiento	Publicación en el D.O.F.
Decreto que exime del pago de derechos consulares a los animales que se importen al país con destino al parque Zoológico del Bosque de Chapultepec	30-VIII-1927
Reglamento al decreto de 27 de agosto de 1927, relativo a la importación de animales destinados al Parque Zoológico de Chapultepec, D. F.	29-XII-1927
Reglamento del decreto que autoriza el intercambio de animales destinados a parques zoológicos	07-III-1928
Decreto que declara parque de aclimatación y propagación de animales silvestres los terrenos que comprende la zona federal de las lagunas "Catarina" y "Palitos", en Paso de Ovejas, Ver	10-IV-1943
Decreto que fija la tarifa para la explotación, de comercio y aprovechamiento de los animales silvestres, sus productos y despojos	30-XII-1944
Decreto que declara veda total e indefinida de todas las especies animales silvestres, en el estado de Coahuila, quedando prohibida totalmente la caza	24-X-1950
Acuerdo que fija las épocas durante las cuales podrán ser cazadas o capturadas las especies de animales silvestres que en el mismo se detalla	04-IX-1954
Adición al acuerdo que fija las épocas durante las cuales podrán ser cazadas o capturadas diversas especies de animales silvestres	09-II-1955
Acuerdo que establece las épocas durante las cuales podrán ser cazadas o capturadas las especies de animales silvestres y el número de ejemplares autorizados durante la temporada 1959-60	14-IX-1959
Acuerdo que modifica el de 1º de julio de 1960, permitiéndose en el Estado de Chihuahua la caza de liebres en el periodo comprendido del 1º de noviembre al 28 de febrero, con un límite de posesión de cinco ejemplares por día, y en el estado de Coahuila, la caza de animales depredadores	10-XII-1960
Acuerdo que señala las épocas durante las cuales podrán ser cazadas o capturadas las especies de animales silvestres y el número de ejemplares autorizados durante la temporada 1961-62	08-VIII-1961
Acuerdo que establece las épocas durante las cuales podrán ser cazadas o capturadas las especies de animales silvestres y el número de ejemplares autorizados durante la temporada 1962-1963	02-VIII-1962
Acuerdo que establece las épocas hábiles de caza para la temporada 1963-1964 de especies de animales silvestres	26-VII-1963
Decreto que deroga el del 17 de octubre de 1950, que estableció una veda total e indefinida para la caza de todas las especies animales silvestres en el Estado de Coahuila, etc	09-II-1967
Acuerdo que establece a las épocas hábiles de caza de las especies animales silvestres permitidas, durante la temporada 1967-1968	24-VI-1967
Fe de erratas al acuerdo que establece las épocas hábiles de caza de las especies animales silvestres permitidas durante la temporada 1967-1968, publicado el 24 de junio de 1967	22-VII-1967
Acuerdo que establece las épocas hábiles de caza o captura de las especies animales silvestres permitidas, así como el número de ejemplares autorizados durante la temporada 1968-69	05-VII-1968
Fe de erratas al acuerdo que establece las épocas hábiles de caza o captura de las especies de animales silvestres permitidas, etc., publicado el 5 de julio de 1968	09-VIII-1968
Acuerdo que dispone que la caza o captura de las especies animales silvestres permitidas, las zonas, así como el número de ejemplares autorizados, se sujetaran estrictamente al calendario y disposiciones para la temporada 1970-1971	29-IV-1970
Fe de erratas al acuerdo que establece la caza o captura de las especies de animales silvestres permitidas, las zonas, así como el número de ejemplares autorizados, que regirá durante la temporada 1970-1971, publicado el 29 de abril de 1970	08-VIII-1970

Recursos Hidráulicos, de la *Secretaría de Agricultura y Ganadería* y de la *Secretaría de Industria y Comercio*. La SARH, se reforzó en las áreas agrícola, ganadera, apícola, avícola y forestal,⁶⁸ además se transformó en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. La *Secretaría de Industria y Comercio* (SIC), quedó sólo como *Secretaría de Comercio* (SI); el área industrial se reubicó en la *Secretaría de Patrimonio Industrial*, la cual cambió de denominación a *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial* (SEPAFIN). Con la *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* (SAHOP), se coordinó la Política Ecológica Estatal (PEE). En la *Secretaría de Salubridad de Asistencia* se estableció una *Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental*.

El 25 de agosto de 1978 se creó, por acuerdo presidencial la *Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental* (CISA), que tenía como funciones las de "...planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y el mejoramiento ambiental" (Marcó del Pont, 1984: pág. 81). Se buscaba así una fórmula burocrática ideal y descentralizada que permitiera de una manera eficaz y óptima, desarrollar la política en cuestión y enfrentar de manera integral el desequilibrio ambiental.

La instrumentalidad de la PEE se logró mediante las modificaciones sustanciales que se efectuaron el 22 de diciembre de 1982 a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en la que, por iniciativa de Ejecutivo Federal, en lo referente a los artículos 37 y 39, el primero correspondía a la recién creada *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (SEDUE), con las siguientes atribuciones (fracción I): "formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología"; y (fracción XVI) [la que busca] "establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de recursos naturales para preservar la calidad del medio" (Marco del Pont, Ib: pág. 91). Asimismo se dispuso de reformas y adiciones a la *Ley Federal de Protección al Ambiente*.

Es precisamente en este marco en el que se reconoce que fue el modelo de desarrollo económico basado en un:

*"...proceso sostenido de industrialización [y de las políticas de fomento industrial, que sin] considerar suficientemente el desequilibrio de los mexicanos y [de] las futuras generaciones [teniendo] como consecuencia que la problemática actual está básicamente relacionada con la contaminación del agua, aire y suelo; así como el marco de los cambios macro y micro climáticos; el agotamiento de recursos no renovables, la deforestación, erosión y desertificación, así como la extinción de especies animales y vegetales."*⁶⁹

Otra materialización de la PEE fue la creación de la SEDUE, constituida por dos grandes sectores: *Desarrollo Urbano y Vivienda y Ecología*. La *Subsecretaría de Ecología* estaba compuesta por:

*"...las Direcciones Generales de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; de Prevención y Control de la Contaminación del Agua; de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental; de Parques, Reservas y Áreas Ecológicamente Protegidas; de Flora y Fauna Silvestre; y de Protección Ecológica".*⁷⁰

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de Protección al Ambiente. Con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, el 5 de enero de 1988 fue publicada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEPEA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país. Esta Ley incluye los siguientes reglamentos: *Reglamento de Impacto Ambiental; Reglamento de Residuos Peligrosos; Reglamento de Contaminación del Aire; Reglamento de Contaminación del Agua; Reglamento de Contaminación por Ruido.*⁷¹

En el capítulo V de la LGEPEA se contemplan los instrumentos de la política ecológica a través de los cuales se intentaría atacar el problema del deterioro ambiental:

- Planeación ecológica.
- Ordenamiento ecológico.
- Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo.
- Regulación ecológica de los asentamientos humanos.
- Evaluación de los impactos ambientales.
- Normas técnicas ecológicas.
- Medidas de protección de áreas naturales.
- Investigación y educación ecológica.
- Información y vigilancia.

En 1992, se instrumentaron cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en el renglón en cuestión se tradujeron de la siguiente forma:

- Se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (*Sedesol*) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (*Profepa*).
- El INE tiene entre sus objetivos el de conducir la planeación estratégica para el desarrollo sustentable, así como las políticas de protección al ambiente en el largo plazo, incorporando una nueva concepción y herramientas al acervo con el que antes se efectuaba la gestión ambiental.

Otro aspecto importante es la *Verificación Normativa e Inspección Ambiental*, que se efectúa a través de visitas para constatar la responsabilidad de las fuentes emisoras de contaminantes; se observan los niveles de emisión permitidos y se cumple con las normas establecidas en la ley, sus reglamentos y las *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM).

La Auditoría Ambiental (AA), es un nuevo instrumento que la PROFEPA ha puesto en práctica debido a los resultados en la prevención y minimización de riesgo ambiental en instalaciones industriales en otros países. Quedan en el ámbito de competencia de la PROFEPA y del INE:

- Diseñar y establecer instrumentos económicos viables y sustentables. "La relación ambiente-desarrollo puede darse en dos sentidos: formando un círculo vicioso tanto la preservación del ambiente y el desarrollo económico o bien un círculo virtuoso que asegure un entorno natural conservado y desarrollo constante para la sociedad". Los instrumentos económicos "...son aquellos que afectan los costos económicos con el fin de influir en su conducta para que ésta sea más favorable al ambiente".⁷²

Protección a la flora y fauna silvestres.

- Conservación y protección de recursos naturales a través de las áreas naturales protegidas.
- Conservación y protección de la biodiversidad.

En relación con la protección de la biodiversidad, se ha avanzado en la conservación de algunas especies endémicas, amenazadas y/o en peligro de extinción, a través de criaderos, viveros, jardines botánicos, vedas en el caso de peces y otras especies acuáticas, así como otras medidas colaterales, como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

A nivel internacional, México ha firmado diversos instrumentos jurídicos (tratados, convenios, y acuerdos bilaterales y multilaterales).

En materia de legislación ambiental, los avances contemplados en la *Ley del General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (enero de 1988), fueron objeto de reconocimientos a nivel internacional por constituir una de las legislaciones ambientales más completas. En dicha normatividad se contemplaron las Normas Técnicas Ecológicas y las Normas Técnicas Sanitarias, que posteriormente se transformaron con base en la *Ley Federal de Metrología y Normalización* y en las *Normas Oficiales Mexicanas Ecológicas* (NOM-ECOL).

En diciembre de 1994, se creó la *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (SEMARNAP), dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de "*desarrollo sustentable*". Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP se integra de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales. Sus funciones anteriormente estaban en la SARH, SEDESOL.
- Subsecretaría de Pesca. Sus funciones anteriormente estaban en la SEPESCA.
- Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL.
- Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la SEPESCA.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA.
- Comisión Nacional del Agua (CNA).
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece como tarea principal atender a los 14 millones de mexicanos en situación de extrema pobreza, además de promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que redunde en el bienestar social. En lo que se refiere a apartado de *Gestión Ambiental para un Crecimiento Sustentable*, el programa contempla:

"...que en materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad y garantizar su cumplimiento. Asimismo, define lineamientos para frenar las tendencias del deterioro ambiental, inducir un ordenamiento ecológico del territorio nacional, tomando en cuenta que su desarrollo sea compatible con aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como la condición básica para la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y recursos naturales, a partir de una reorientación de patrones de consumo y efectivo cumplimiento de leyes".⁷³

Con base en la normatividad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la interna de la SEMARNAP, el Instituto Nacional de Ecología y aquella, se convirtieron en las instituciones encargadas de dirigir la política ambiental del país. El INE tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia ecológica y protección del ambiente, para asegurar la conservación y restauración de ecosistemas, así como su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- Llevar a cabo el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con los gobiernos de las entidades federativas y municipios y con la participación de los sectores social y privado, así como promover ordenamientos ecológicos regionales locales...
- Administrar y promover el aprovechamiento y conservación de la flora y fauna silvestre.

El 28 de junio del 2000 se publica la *Ley General de Vida Silvestre*, ordenamiento legal complementario a la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, que en sus artículos 1º y 2º señala lo siguiente:

Artículo 1º: La presente Ley es de orden público de interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas donde la Nación ejerce su jurisdicción..."

Artículo 2º: "En todo lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento."

Algunos de los apartados que se incluyen en la Ley son:

- Política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat.
- Concertación y participación social.
- Disposiciones comunes para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.
- Sanidad de la vida silvestre.
- Ejemplares y poblaciones exóticos.
- Trato digno y respetuoso a la fauna silvestre.
- Centros para la conservación e investigación.
- Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMAS).
- Subsistema nacional de información.
- Legal procedencia (se especifican los mecanismos de importación y exportación de fauna silvestre).
- Especies y población en riesgo y prioritarias para la conservación.
- Hábitat crítico para la conservación de la vida silvestre.
- Áreas de refugio para proteger especies acuáticas.
- Movilidad y dispersión de población de especies silvestres nativas.
- Conservación de especies migratorias.
- Conservación de la vida silvestre fuera de su hábitat natural.

- Liberación de ejemplares al hábitat natural.
- Aprovechamiento para fines de subsistencia.
- Aprovechamiento mediante la caza deportiva.
- Colecta científica y con propósito de enseñanza.
- Medidas de control y seguridad, infracciones y sanciones.

El 30 de noviembre del 2000, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad. La SEMARNAT ha adoptado un nuevo diseño institucional y una **nueva estructura**, ya que actualmente la política ambiental es una política de Estado, por lo que el medio adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal inserto en agendas de trabajo de las tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad.

Destaca la creación de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la que depende la Dirección General de Vida Silvestre, entre otras.⁷⁴

REFERENCIAS

1. **Burgoa OI:** Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 3ª ed. México. Editorial Porrúa, 1992.
2. **Serra RA:** Diccionario de Ciencia Política, A-LL. Facultad de Derecho/UNAM, México. Fondo de Cultura Económica, 1998.
3. **Burgoa OI:** Op. cit.
4. **Pereznieto CL:** Introducción al estudio del Derecho. México. Editorial Harla, 1995.
5. **Kelsen Hans:** La teoría Pura del Derecho Editorial Fontamara. >Autor: falta país y año<
6. **Pereznieto CL:** Op. cit.
7. **Burgoa OI:** Op. cit.
8. **García ME:** *Introducción al estudio del Derecho*. 50ª ed. México. Editorial Porrúa, 1999.
9. **Villoro TM:** *Introducción al estudio del Derecho*. 6ª ed. México. Editorial Porrúa, 2004.
10. **Martínez MR:** *Derecho Administrativo*, 4ª Ed., México. Editorial Oxford, 2003.
11. **Ponce de León L:** *La nueva Jurisprudencia Agraria Sistematizada*. México, Editorial Porrúa, 1997.
12. **Novena Época.** Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. pág. 46.
13. **Villoro TM:** Herrera Lasso en, *Op. cit.*
14. **Pereznieto CL:** *Op. cit.*
15. *Ibidem.*
16. **Villoro TM:** *Op. cit.*
17. *Ibidem.*
18. **Pereznieto CL:** *Op. cit.*
19. **Fraga G:** *Derecho Administrativo*, 40ª ed. México. Editorial Porrúa, 2000.
20. **Margáin ME:** *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed. México. Editorial Porrúa, 1997.
21. **Arrijoja VA:** *Derecho Fiscal. Colección Textos Universitarios*, 10ª ed. México, Editorial Themis, 1995.
22. *Ibidem*
23. *Ibidem*
24. **Fraga G:** *Op. cit.*
25. Registro No. 326948. Localización: Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. LXXII. Página: 6716.
26. **Fraga G:** *Op. cit.*
27. **Margáin ME:** Díez José María en *Op. cit.*
28. **De Pina VR:** *Diccionario de Derecho*. México. Editorial Porrúa, 2000.

29. Fraga G: *Op. cit.*
30. Margáin ME: *Op. cit.*
31. Ovilla MM: *Teoría del Derecho*, 7ª ed. México. Editorial Duero, 1990.
32. Cantú LT: *Teoría del Derecho*. Facultad de Derecho-UNAM. México, 2000.
33. Flores IB: *La técnica Jurídica en la aplicación del Derecho*. Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México Núms.201-202, Tomo XLV. Mayo-agosto, 1995.
34. *Ibidem*
35. *Ibidem*
36. Cantú LT: *Op. cit.*
37. Cantú LT: Domínguez Martínez en *Op. cit.*
38. García ME: *Op. cit.*
39. *Ibidem*
40. *Ibidem*
41. Cantú LT: *Op. cit.*
42. García ME: *Op. cit.*
43. Flores IB: *Op. cit.*
44. Cantú LT: *Op. cit.*
45. Román DAM: *Desarrollo de la información pecuaria en México: antecedentes, situación actual y perspectivas*. Tesis de Maestría. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1997.
46. Secretaría de Salud de Durango: *Manual de Organización: Antecedentes Históricos*. 2000
47. Román DAM: *Op.cit.*
48. Cervantes SJM, Román DAM: Consecuencia de la epizootia de la Fiebre Aftosa en la medicina veterinaria y zootecnia mexicanas (1946-1955). *Imagen Veterinaria, Vol.: I* núm 4, (jul-sep) FMVZ-UNAM, México, 2001.
49. Román DAM: *Op.cit.*
50. Secretaría de Salud de Durango: *Op. cit.*
51. Román DAM: *Op.cit.*
52. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias. *Antecedentes Históricos del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias*. México, D.F., 1985
53. *Ibidem*.
54. Villarreal ChC, Kolloffon TS: El combate de la CPA contra la Fiebre Aftosa en México. *Imagen Veterinaria, Vol: I* núm 4, (jul-sep) FMVZ-UNAM, México, 2001.
55. Mayer L, Lomnitz L: "La nueva clase: desarrollo de una profesión en México", México, UNAM, 1988.
56. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Sistema de Universidad Abierta. Formación Mexicana III.- *E México del siglo XX (de la crisis política de 1928 a la reforma del Estado)*. México, 1995.
57. *Ibidem*.
58. *Ibidem*
59. *Ibidem*
60. Román DAM: *Op.cit*
61. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. *Op. cit.*
62. Comisión México-Estados Unidos para la Prevención de la Fiebre Aftosa y otras enfermedades exóticas de los animales: *Sanidad Animal en México. Actividad de control de enfermedades en México*. Boletín informativo Vol. 4, N° 2. México, D.F., 1991 (mimeo).
63. Arvizu TLO: Estructura Órgano-Funcional del Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal. Tesis de Licenciatura. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1993.
64. Secretaría de Economía. Página en internet, 2004. www.economia.gob.mx
65. Garza J, Arvizu TLO: *Campos emergentes del MVZ*. Cartel presentado en el XVII Congreso Panamericano de Ciencias Veterinarias, Atrapa, Panamá, septiembre 11-15 del 2000.
66. Guzmán PJ, Pretelín PM: De la gestión ecológica a la gestión ambiental (génesis y evolución de la política pública ambiental en México, 1970-1996). *Gestión y Estrategia*, No. 11-12 núm. doble (enero-diciembre) UAM-A, 1997.
67. Naciones Unidas. Proclama de la Conferencia de Estocolmo, Nueva York, ONU, (1972).
68. Poder Ejecutivo Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En: *Fundamento Legal de la Reforma Administrativa en el Público Federal; Leyes y Acuerdos Presidenciales*, México, ISSSTE/CNCA, 1975.
69. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo; 1983-1989. México, SPP, 1983.
70. *Ibidem*
71. Guzmán PJ, Pretelín PM: *Op. cit.*
72. SEDESOL/INE. *Informe de la situación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente*, 1993-1994. México, SEDESOL/INE, 1994.
73. INE/Dirección General de Flora y Fauna. Biodiversidad y desarrollo sustentable en México. México, INE/SEMARNAP/INAP, 1996.
74. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Página en internet, 2004. www.semarnat.gob.mx

Algunos procedimientos administrativos por servicios en los que participa el médico veterinario zootecnista

En este apartado se integra la información revisada en los dos capítulos anteriores, a través de la ejemplificación de procedimientos que se aplican en los servicios que ofrece la medicina veterinaria y zootecnia, en los que se tienen que observar diversas disposiciones legales.

Está enfocado principalmente a distinguir los elementos que intervienen en estos procedimientos, la normatividad obligatoria que el médico veterinario debe observar (sin importar si es servidor público, gestor o usuario) y que por desconocimiento pueden obviar y en consecuencia los puede hacer acreedores a una sanción administrativa (que en el capítulo siguiente se abundará al respecto), e incluso en ocasiones pueden llegar los actos u omisiones a constituir un delito sancionado con privación de la libertad.

En principio es importante tener clara la diferencia entre **Procedimiento administrativo** y **Proceso administrativo**. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir un conflicto originado por un acto o resolución administrativa que se reputa ilegal. Rafael De Pina define la palabra *proceso* como sinónima de juicio.

1. LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO

Es conveniente señalar que en el marco de la Administración Pública y con base en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se contempla la Mejora Regulatoria como el conjunto de acciones que realiza el gobierno para mejorar la manera en que regula o norma las actividades del sector privado y en general, en que interviene en la sociedad. Es una política pública que abarca, tanto estrategias regulatorias específicas (p. ej., la selección de una regulación coercitiva o compensatoria,

obligatoria o voluntaria), como el proceso de elaborar regulaciones. Los principales elementos de la mejora regulatoria son:

- La desregulación, es decir, la eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas.
- El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes.
- La creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos.
- El diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

De acuerdo con la publicación *Reforma Regulatoria en México* de la OCDE, la aplicación de la mejora regulatoria en México ha producido importantes beneficios al:

- Reducir precios y aumentar la calidad y opciones para consumidores y empresas mexicanas.
- Mejorar la eficiencia productiva, reduciendo costos de insumos tan importantes como las comunicaciones y el transporte y promover así la competitividad. Esto ha contribuido al crecimiento del sector exportador mexicano.
- Promover la inversión y la innovación en nuevos productos y tecnologías, así como la adopción de métodos modernos de bajo costo por parte de nuevos competidores. En el transporte, las telecomunicaciones y otros sectores, la privatización y eliminación de trámites excesivos alentaron a las empresas a invertir en nuevas tecnologías.
- Aumentar la adaptabilidad de la economía mexicana para poderse recuperar de las severas crisis económicas con mayor rapidez y a un menor costo.

Establecer instituciones y métodos que permiten a México alcanzar sus metas regulatorias, tales como salud

humana, seguridad laboral y protección ambiental, a un menor costo.

Su creación y facultades tienen origen en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Su mandato es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos para la sociedad. Sus principales funciones son:

- Evaluar el marco regulatorio federal,
- diagnosticar su aplicación, y
- elaborar, para consideración del Presidente de la República, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (antes SECOFI).

El mandato de la COFEMER es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, tienen varias obligaciones derivadas del Título Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- La obligación de tener a disposición del público la información que esté inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS).
- La obligación de no exigir trámites adicionales a los inscritos en el RFTS.
- La obligación de no aplicar los trámites inscritos en el RFTS de manera distinta a como están inscritos.

La obligación de notificar al Responsable Oficial de Mejora Regulatoria de la Dependencia u organismo descentralizado la información a modificarse en el RFTS, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la entrada en vigor de la disposición que fundamenta dicha modificación. Ello para que el Responsable Oficial de la Mejora Regulatoria pueda cumplir a su vez con la obligación de informar a la COFEMER, dentro de los diez días hábiles posteriores a la entrada en vigor de la disposición que fundamenta dicha modificación, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 69-N de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), es un registro público a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en el cual se deben inscribir todos los trámites que apliquen las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 69-B, señala que por *trámite* se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir con una obligación, obtener un beneficio o ser-

vicio o en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar. Es posible distinguir seis tipos de trámites:

- Trámite para cumplir con una obligación.
- Trámite de conservación de información.
- Trámite para obtener un servicio.
- Trámite para obtener un beneficio.
- Trámite para realizar una consulta.
- Trámite para iniciar un procedimiento administrativo.

2. INSPECCIÓN EN AEROPUERTOS, DE ANIMALES, SUS PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS¹

El desarrollo de las vías de comunicación y el aumento en la rapidez de los medios de transporte ha conducido a la facilitación del comercio nacional e internacional de productos y sus productos pecuarios, pero al mismo tiempo se han incrementado las oportunidades para la diseminación de enfermedades.

Ante esta situación, el *Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria* (SENASICA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria (DGIF), constituyen la primera y segunda barrera de seguridad fitozoosanitaria del país.

La DGIF es una institución eminentemente operativa que coadyuva con las áreas normativas (la Dirección General de Sanidad Vegetal y la Dirección General de Salud Animal), en la vigilancia y verificación del cumplimiento de la regulación fitozoosanitaria, agroalimentaria, acuícola y pesquera.

El objetivo de la DGIF en el ámbito internacional es prevenir el ingreso de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria, así como aquellas que se encuentren bajo campaña de control o erradicación que afectan a la agricultura y ganadería, fungiendo así como la primera barrera de defensa fitozoosanitaria del país.

A nivel nacional, el objetivo es disminuir el riesgo de diseminación de plagas y enfermedades, constatando a través de los puntos de verificación internos el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y demás lineamientos federales en materia de sanidad animal y vegetal.

El área internacional de la DGIF, la Dirección de Puertos, Aeropuertos y Fronteras está conformada por una red de 105 Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA), ubicadas en puntos de ingreso al país, en los cuales se realiza, por parte de Médicos Veterinarios Zootecnistas, la inspección y certificación de mercancías que se presentan para la importación. La DGIF es la responsable de integrar los sistemas de control y vigilancia con el fin de evitar la posible internación de productos que constituyan algún riesgo de tipo fito y zoosanitario.

Asimismo, le corresponde ejercer el balance entre controles sanitarios seguros y la eficiencia en trámites de importación para las mercancías que cumplen con regulaciones mexicanas.

Respecto a la movilización nacional, ésta opera en 43 Puntos de Verificación Inspección Federal (PVIF), de cinco **Cordones Cuarentenarios** en 14 entidades federativas:

- **Cordón Norte:** Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- **Cordón Centro:** Guerrero, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- **Cordón Istmo:** Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco.
- **Cordón Sur:** Oaxaca, Guerrero y Veracruz.
- **Cordón Peninsular:** Campeche.

En cada uno de los puntos nacional e internacional se llevan a cabo dos procesos básicos que son la verificación documental y la inspección física de los embarques agropecuarios. En el ámbito de las actividades internacionales se consideran dos tipos de importaciones:

- **Importaciones comerciales.** Son aquellas que están sujetas desde el punto de vista sanitario al cumplimiento de lo establecido en la hoja de requisitos zoosanitaria, así como de los trámites aduanales y pago de derechos correspondientes.
- **Importaciones turísticas.** Es la vigilancia que se realiza en puertos, aeropuertos y fronteras donde arriban pasajeros o turistas internacionales, los que pueden portar productos y subproductos agropecuarios sujetos a inspección, para dictaminar su ingreso o rechazo. Desde el punto de vista turístico, existen tres categorías de importaciones, productos cuyo ingreso está permitido, los prohibidos y los regulados para su ingreso a México.

Tanto en importaciones comerciales como turísticas, el Médico Veterinario Zootecnista oficial de seguridad, aplica medidas cuarentenarias que minimicen el riesgo, como la retención de productos, rechazos, decomisos, retorno al país de origen y destrucción, así como el seguimiento a las medidas jurídicas por el incumplimiento de las disposiciones zoosanitarias.

Como complemento al sistema de vigilancia zoosanitaria, se implementó la actividad de verificación en origen para animales en pie, que consiste en constatar en el país exportador la calidad sanitaria de los animales, verificando el cumplimiento de requisitos zoosanitarios que aplican. Esta actividad no exige que los animales exportados se inspeccionen nuevamente en punto de ingreso, así como la expedición del certificado de importación zoosanitario.

En el programa de verificación en origen, el Médico Veterinario Zootecnista, bajo el esquema de la aprobación, ha sido un coadyuvante importante para la importación de ganado bovino en pie por ejemplo de países como Australia, Nueva Zelanda, Nicaragua y Guatemala,

donde realiza la inspección y verificación en origen de la calidad sanitaria de los animales considerados a exportar a México; también se le requiere en la custodia del embarque durante el traslado marítimo cuando proviene de Nicaragua, Australia y Nueva Zelanda.

Específicamente, en el ámbito pecuario, en el sistema de vigilancia intervienen el *Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal* (DINESA); la Comisión México-Estados Unidos para la prevención de la Fiebre Aftosa y otras Enfermedades Exóticas de los Animales (CPA) y el Sistema Nacional de Vigilancia Epizootiológica en México (SIVE).

Con relación al sistema de vigilancia en aspecto pecuario, se tiene a la Comisión México-Estados Unidos para la prevención de la Fiebre Aftosa y otras Enfermedades Exóticas de los Animales (CPA); la labor de esta Comisión dentro de la primera barrera, incluyen el mantener un eficiente servicio de información zoosanitaria de tipo internacional, con el fin de comunicar de inmediato a la DGIF la aparición de cualquier enfermedad exótica en países con los que México mantiene relaciones comerciales o turísticas.

A nivel nacional, considera un programa continuo de divulgación, entre los sectores involucrados, con relación a los signos clínicos sobresalientes que hacen sospechar la presencia de alguna enfermedad exótica y de los métodos de reporte a organismos responsables.

Se cuenta con el Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal (DINESA), cuyo objetivo es diagnosticar, prevenir, controlar y erradicar la **Influenza Aviar** (IA). Para cumplir con lo procedente, el DINESA estableció en 1997 el Operativo para el Control y erradicación de la Influenza Aviar de baja patogenicidad, que está a cargo del personal de CPA, ubicado en ocho regiones del país.

Por otra parte, se cuenta con el Sistema de Vigilancia Epizootiológica (SIVE), que está integrada por cuatro componentes fundamentales:

- 1) Notificación y seguimiento de enfermedades;
- 2) monitoreo de enfermedades;
- 3) Información rutinaria de laboratorios de diagnóstico en salud animal; e,
- 4) Información sanitaria nacional e internacional, procedentes de fuentes diversas.

Con el SIVE, se pretende disponer de información en forma oportuna, que permita atender coordinada, rápida y eficazmente a los problemas zoosanitarios de las actividades pecuarias en el país.

Procedimiento

Las actividades de inspección y verificación de importación comercial de productos agropecuarios o insumos relacionados con la producción agropecuaria, debe realizarse en los puntos de verificación autorizados como punto de ingreso al país, coincidentes con las aduanas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sean terrestres, aéreas o marítimas.

La importación comercial y turística de animales, sus productos y subproductos, debe realizarse previa verificación y/o inspección en los puntos de entrada a México, coincidentes con las aduanas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SAT).

Las principales actividades de inspección que se llevan a cabo en los aeropuertos internacionales, en materia de sanidad animal son:

- Inspección de equipaje a pasajeros y tripulación de acuerdo con un programa de verificación conjunta de autoridades.
- Expedición del certificado de importación en embarques turísticos, paquetería y comerciales.
- Aplicación de operativos contra enfermedades como: Fiebre Aftosa y Encefalopatía Espongiforme Bovina.
- Expedición de certificados de exportación mascotas, importación de animales, productos y subproductos agropecuarios.
- Retención de animales, productos y subproductos agropecuarios que incumplen la normatividad en la materia.
- Destrucción de productos y subproductos agropecuarios.
- Recolección de comisariatos en cocinas de aire de aeronaves internacionales de riesgo cuarentenario para México.
- Inspección en paquetería, a través de la Aduana Postal.

Los interesados en importar las mercancías antes señaladas deben obtener en su caso, la *Hoja de Requisitos Zoonosanitaria*, previo pago de derechos que establece el artículo 86-A fracción II de la *Ley Federal de Derechos*, en las oficinas de las Direcciones Generales de Salud Animal, delegaciones estatales y en las oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA), autorizadas.

Una vez que el interesado en importar mercancías cumpla con los puntos señalados en la *Hoja de Requisitos, Planes o Programas de Trabajo, Acuerdos de Intercambio Comercial, Normas Oficiales Mexicanas* o documentos oficiales emitidos por la DGIF, se realiza la inspección de la mercancía (es aquí donde participa el médico veterinario zootecnista).

Si como resultado de la verificación y/o inspección, se comprueba que se cumple con los requisitos zoonosanitarios de importación, se procede a la expedición del **Certificado Zoonosanitario de Importación (CI)**, para lo cual el interesado debe presentar el formato de pago de la SHCP con sello original, por concepto del pago de derechos, señalando en éste el número de pedimento aduanal y de certificado zoonosanitario a expedirse.

La OISA del punto de ingreso vigila, que las importaciones se efectúen dentro de la vigencia y en su caso, que no rebase el monto autorizado en la hoja de requisitos correspondiente, anotando la cantidad importada en cada uno de los Certificados de Importación Zoonosanitarios expedidos.

Durante el proceso de revisión de la mercancía a importarse debe estar presente el importador o su representante de la agencia aduanal, acompañado del Oficial

de Seguridad Fitozoosanitaria (OISA), hasta que su embarque sea dictaminado.

Algunas mercancías pueden ser liberadas bajo el procedimiento de **Guardia Custodia y Responsabilidad**, siempre y cuando lo señale la Norma Oficial Mexicana correspondiente, la Hoja de Requisitos o exista una autorización por escrito del área normativa respectiva. En este caso, la OISA deberá informar a la Delegación Estatal de la SAGARPA que corresponda al destino de la mercancía, con la finalidad de que esta última le de seguimiento a la cuarentena, para lo cual se usará el formato DGIF-05A para mercancías de origen animal. Cuando haya toma y envío de muestras para diagnóstico, la OISA recibirá el resultado para conocimiento y la Delegación Estatal de la SAGARPA, recibirá a través de la Dirección General de Salud Animal, el resultado y las medidas a implementar en caso de que éste sea positivo a plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria.

La figura 3-1, ejemplifica el seguimiento secuencial del trámite que realizan las 105 oficinas de inspección en puertos, aeropuertos y fronteras y permite evaluar, junto con otros mecanismos ya descritos, el servicio que brindamos a los importadores o usuarios.

- Al establecer con claridad el proceso y las variantes que puedan surgir, se facilita la toma de decisiones, aún con la presencia de imprevistos y asumiendo riesgos calculados.
- El sistema de inspección fitozoosanitario obedece al cumplimiento estricto de la normatividad sanitaria, las desviaciones del proceso y rutas de riesgo son plenamente identificadas y controlables, con acciones específicas a aplicar conforme a la *Ley Federal de Sanidad Animal* y la *Ley Federal de Sanidad Vegetal*.
- El proceso de inspección se podría agilizar sustancialmente, a través del uso de sistemas computacionales para la validación de trámites y la expedición electrónica de certificados.

Por lo que hace a la normatividad jurídica que regula la actividad del médico veterinario zootecnista, encontramos principalmente:

Marco jurídico

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 5/II/17, sus reformas y adiciones.

II. Tratados Internacionales.

- Tratado de Libre Comercio con América del Norte. DOF 20/XII/93.
- Tratado de Libre Comercio con Costa Rica. DOF 21/VI/94.
- Tratado de Libre Comercio con Colombia y Venezuela. DOF 9/I/95.
- Tratado de Libre Comercio con Bolivia. DOF 11/I/95.
- Tratado de Libre Comercio con Nicaragua. DOF 01/VII/98.
- Y aquellos que se firmen posterior a la fecha de publicación de esta obra.

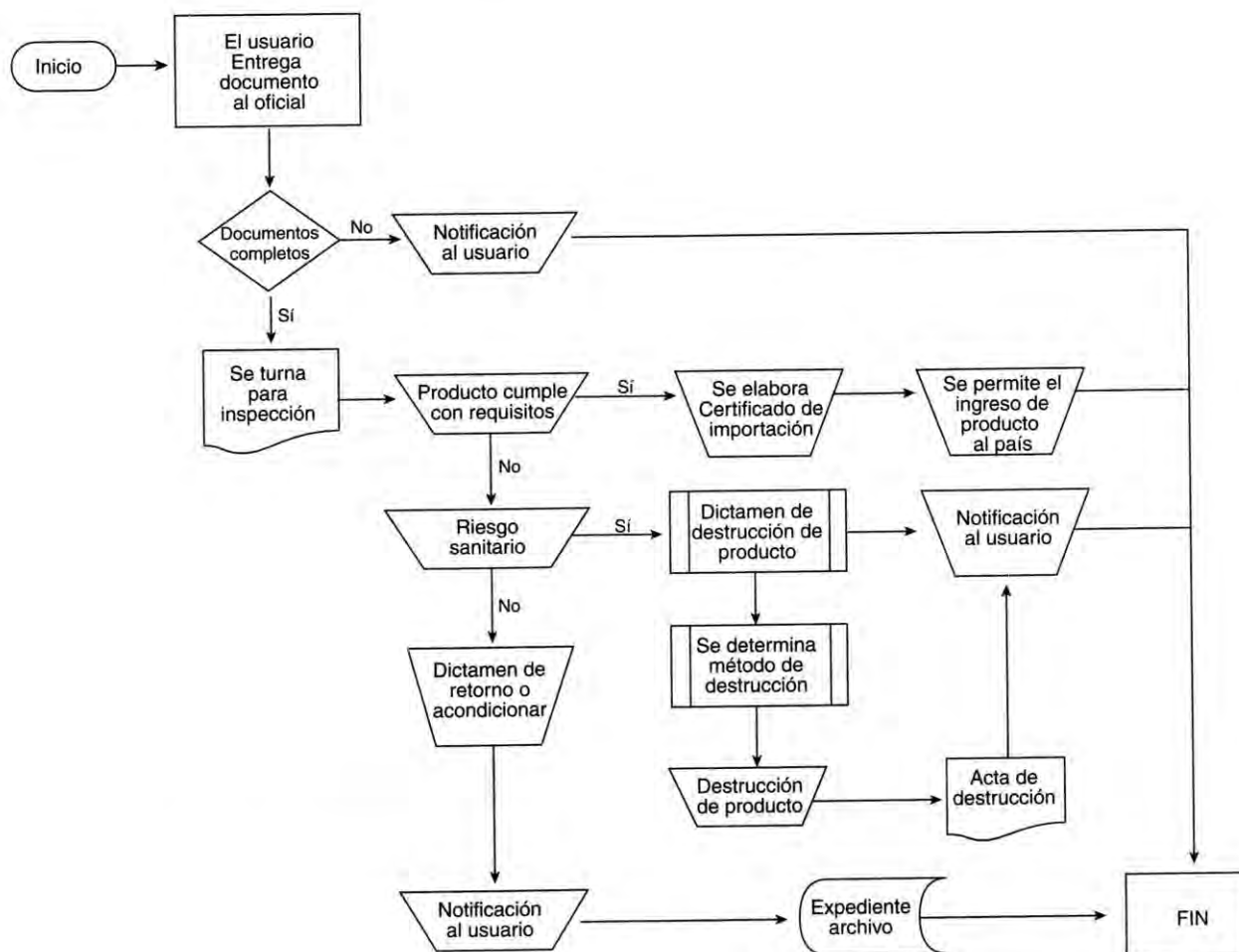


Figura 3-1. Procedimiento para inspección y certificación de productos agropecuarios de importación, SENASICA / DGFI / OISA / PAF. (SENASICA: Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agropecuaria. DGFI: Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria. OISA: Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria. PAF: Puertos, Aeropuertos y Fronteras).

III. Leyes federales.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 29/XII/76, sus reformas y adiciones.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. DOF 31/XII/82, sus reformas y adiciones.
- Ley General de Salud. DOF 07/II/84, sus reformas y adiciones.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. DOF 28/I/88, sus reformas y adiciones.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización. DOF 01/VII/92, sus reformas y adiciones.
- Ley Federal de Sanidad Animal. DOF 18/VI/93, sus reformas y adiciones.
- Ley de Puertos. DOF 19/VII/93.
- Ley de Comercio Exterior. DOF 23/VII/93.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. DOF 04/VIII/94.

- Ley de Aviación Civil. DOF 22/IV/95.
- Ley de Aeropuertos. DOF 22/XII/95.
- Ley Federal de Derechos. DOF 29/XII/97, sus reformas y adiciones.
- Ley Aduanera. DOF 01/I/99.
- Ley de Organizaciones Ganaderas. 06/I/99.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. DOF 13/III/02.

IV. Reglamentos.

- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Movilización de Animales y sus Productos. DOF 11/VII/79.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional. DOF 18/II/85.
- Reglamento de la Ley Aduanera. DOF 06/VI/96.
- Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. DOF 13/XII/96.

- Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. DOF 14/I/99.
- Reglamento de la Ley de Organizaciones Ganaderas. DOF 24/XII/99.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. DOF 10/VII/01.

V. Decretos.

- Decreto por el que se establecen las bases para la ejecución en los Estados Unidos Mexicanos, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de Fondo Común para Productos Básicos. DOF 04/XI/83.
- Decreto que establece las bases de coordinación de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología y de Salud, que deberán observar en relación con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas. DOF 15/X/87 sus reformas y adiciones.
- Decreto promulgatorio del Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile. DOF 21/VI/94.
- Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. DOF 30/XII/94.

VI. Acuerdos.

- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. DOF 26/III/02 sus reformas y adiciones.
- Acuerdos de declaratorias de zonas libres y de baja prevalencia de plagas.
- Acuerdos que instrumentan los dispositivos nacionales de emergencia.

VII. Convenios.

- Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM).
- Cámara Nacional de Comercio (CANACO).
- Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO).

VIII. Convenciones.

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). D.O.F 06/III/92.
- *Codex Alimentarius*.
- Oficina Internacional de Epizootias (OIE).

IX. Normas.

- Normas Oficiales Mexicanas en materia zoonosaria vigentes.

X. Protocolos.

- Todos aquellos protocolos, planes de trabajo zoonosarios y acuerdos bilaterales de comercio de productos animales establecidos con otros países.

Interacción de la DGIF con otras dependencias federales y empresas de servicios:

- SAT-SHCP
- PFP
- Grupos Aeroportuarios en el país
- Dirección General de Aeronáutica Civil
- PROFEPA-SEMARNAT
- Migración
- Secretaría de la Función Pública
- Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM)
- Empresas de servicios (incineración, tratamientos cuarentenarios)

3. DISPOSICIONES LEGALES PARA ABRIR UN CONSULTORIO VETERINARIO PARA ANIMALES DE COMPAÑÍA EN EL DISTRITO FEDERAL

La información que aquí se presenta se basa en la tesis de licenciatura del MVZ Felipe Colón,² así como en entrevistas a MVZ que se dedican al ejercicio en clínicas veterinarias.

1. Alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Dar de alta el establecimiento mediante el llenado de la forma R-1 Solicitud de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes. Personas físicas con actividades profesionales.

2. Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil en el D. F.

El gobierno del Distrito Federal estableció el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (SAINE), trámite que deben realizar los empresarios para el legal funcionamiento de sus actividades y opera cuando ya se cuenta con el local y la licencia de construcción respectiva.

Los consultorios veterinarios están clasificados como *Actividades Empresariales No Riesgosas*. La apertura se lleva a cabo con formato único del SAINE.

Trámites

- Se debe acudir a la delegación política correspondiente al lugar donde se quiere abrir el consultorio, para revisar los mapas y saber si esa área está autorizada para permitir la apertura del mismo (*Uso de Suelo*). En caso de que sea positivo se realizarán ahí mismo los siguientes trámites:

- Certificado de zonificación (consultorio veterinario, venta de animales y accesorios).
- Declaración de apertura (solicitud por escrito, formato UV-EM-06).

- Registro de fuentes fijas y de descarga de aguas residuales.

Normatividad

- Ley de Procedimiento Administrativo del D. F.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el D. F.
- Ley Ambiental del D. F.
- Reformas al Reglamento de Construcciones para el D. F.
- Ley de Desarrollo Urbano.

3. Visto bueno para la prevención de incendios (alta en bomberos)

Este trámite se lleva a cabo en las Oficinas de Seguridad Pública del D. F. con original y copia del formato R-1 de Hacienda y una solicitud en original y copia del visto bueno (Vo. Bo.), debidamente requisitado.

Este trámite no tiene costo y una vez realizado, a más tardar en tres días hábiles se presenta un inspector, quien determina si el establecimiento cuenta con los requerimientos necesarios para la obtención del visto bueno (Vo. Bo.) El resultado de la inspección se recoge en la misma oficina, tres días después de haberse llevado a cabo la visita.

Normatividad

- Reglamento de la Ley de Protección Civil para el D. F.

4. Aviso ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Se deberá dar aviso por escrito a la SAGARPA del inicio o continuación del funcionamiento del consultorio veterinario, la solicitud deberá dirigirse al Subdelegado Agropecuario en el D. F. y deberá acompañarse de la siguiente documentación:

- Copia del alta ante la SHCP.
- Croquis de localización.
- Copia de los planos de distribución: general, hidráulico, eléctrico, drenaje, cortes y fachadas, ubicación del equipo.
- Relación de personal.
- Copia de cédula profesional y título de MVZ responsable del establecimiento.

Normatividad

- Ley Federal de Sanidad Animal.
- Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional para el Distrito Federal (profesiones).
- Normas Oficiales Mexicanas:
 - NOM-018-ZOO-1995: "Médicos Veterinarios aprobados como Unidades de Verificación facultados para realizar o prestar servicios oficiales en materia zoonosanitaria".

- NOM-022-ZOO-1995: "Características y especificaciones zoonosanitarias para las instalaciones, equipo y operación de establecimientos que comercializan productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos".
- NOM-059-ZOO-1997: "Especificaciones de productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos. Manejo técnico del material publicitario".

5. Aviso ante la Secretaría de Salud (SSA)

Todos los consultorios, clínicas y hospitales que presten servicios de salud para pequeñas especies deberán dar aviso de funcionamiento. En el aviso se expresarán las características y tipo de servicios a que esté destinado el establecimiento y se señalará también al responsable sanitario. Este aviso se presentará dentro de los diez días posteriores al inicio de las operaciones, conforme a lo señalado en los artículos 47 y 200 bis de la Leyes General de Salud vigente. El aviso deberá contener los siguientes datos:

- Nombre y domicilio de la persona física o moral propietaria del establecimiento.
- Domicilio del establecimiento donde se realiza el proceso y fecha de inicio de operaciones.
- Procesos utilizados y líneas(s) de productos.
- Declaración, bajo protesta de decir verdad, de que se cumplen con los requisitos y las disposiciones aplicables al establecimiento.
- Clave de la actividad del establecimiento.
- Número de cédula profesional, en su caso, del responsable sanitario.

Normatividad

- Ley General de Salud.
- Acuerdo No. 141 por el que se determinan los establecimientos sujetos a dar aviso de funcionamiento.
- Reglamento de Insumos para la Salud.

6. Registro al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)

El registro al SIEM es obligatorio para todas las empresas y debe realizarse durante el primer bimestre del año, en atención a la ubicación de cada establecimiento, la actividad y región correspondientes.

Normatividad

- Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

- Licencia de funcionamiento industrial.
- Dictamen de impacto ambiental.

- Registro de residuos peligrosos.
- Dictamen de riesgo.

Normatividad

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.
- Ley General para la prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- NOM-087-ECOL-SSA1-2002: "Protección ambiental-Salud Animal-Residuos peligrosos biológicos-infecciosos-clasificación y especificaciones de manejo".

8. Gobierno del Distrito Federal

- Ley de Protección a los Animales del D. F.

4. EL MÉDICO VETERINARIO ZOOTECNISTA COMO IMPORTADOR O EXPORTADOR DE FAUNA SILVESTRE.³

Los diferentes actores que se ven implicados en esta actividad son: el médico veterinario zootecnista, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el agente aduanal y el usuario.

El hablar de importación y exportación de fauna silvestre es referirnos al transporte de animales, es decir, todo lo que implica movilizar a un animal de un lugar a otro, ya sea dentro del país como al extranjero. Los fines por los que se trasladan pueden ser de:

- comercialización;
- exhibición (en zoológicos, ferias, anuncios comerciales, circos, espectáculos, entre otros);
- reproducción (préstamos reproductivos, acoplamientos de parejas);
- cuestiones médicas (revisiones, cirugías, curaciones, estudios, entre otros).

Es de vital importancia en virtud de las actividades que implica, ya que al hacerlo de manera incorrecta o negligente, se ocasionaría al ejemplar un daño físico e inclusive la muerte.

Se puede tener el ejemplar ideal: el más bonito, el mejor pie de cría, la mejor pareja reproductiva ya probada, el más manejable o el más mansito, la hembra más prolífica; pero, si no se hace un transporte exitoso, se puede perder el prestigio médico, el dinero invertido, el tiempo de búsqueda y planeación, pero sobre todo se puede perder al ejemplar.

Trámites que se llevan a cabo en la diversas Secretarías:

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Emite dos tipos de permisos, según sea el caso, a través de la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS):

- a) Permiso de traslado o aprovechamiento.** es indispensable que el solicitante haya obtenido previamente un registro ante esa Dirección General, ya sea como Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA), coleccionista o propietario de mascota.
- b) Permiso de importación o exportación.** Depende la especie, se tramita una anuencia o un certificado CITES.

Normatividad

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General de Vida Silvestre.
- Reglamento Interior de la SEMARNAT.
- Normas Oficiales Mexicanas correspondientes:
 - Norma Oficial Mexicana NOM-126-ECOL-2000, por la que se establecen las especificaciones para la realización de actividades de colecta científica de material biológico de especies de flora y fauna silvestres y otros recursos biológicos en el territorio nacional.
 - Norma Oficial Mexicana NOM-062-ECOL-1994, que establece las especificaciones para mitigar efectos adversos sobre la biodiversidad que se ocasionen por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios.
 - Norma Oficial Mexicana NOM-061-ECOL-1994, que establece las especificaciones para mitigar efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestres por el aprovechamiento forestal.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Emite tres tipos de permisos, según sea el caso, a través de la Dirección General de Salud Animal (DGSA):

- a) Guía de movilización en territorio nacional.** Tiene vigencia de 6 días naturales. En ocasiones se restringe la movilización en virtud de las campañas zoonosológicas específicas.

Ejemplo: Las aves sólo podrán obtener la guía de movilización, siempre y cuando el dueño pueda exhibir los resultados negativos a pruebas de laboratorio de Influenza aviar, Newcastle y Salmonelosis, la muestra para la prueba deberá haber sido colectada máximo un mes antes. La prueba deberá realizarse en laboratorios certificados por la SAGARPA. También debe solicitarse un permiso en el Dispositivo Nacional de Emergencia Zoonosológica (DINESA), en el que se establecen los requisitos a fin de movilizar las aves de un estado de la República a otro, dependiendo de la condición zoonosológica de cada uno de ellos, con base en las enfermedades antes mencionadas. Junto con la guía se proporcionan flejes metálicos, que deberán ser colocados en las jaulas y sólo se retirarán en el destino final, por personal oficial.

Los bovinos silvestres y la mayoría de los herbívoros deberán cumplir con los resultados negativos a pruebas de tuberculosis y brucelosis. Los resultados tienen vigencia de seis meses.

- b) **Certificado oficial de exportación.** Se elabora con base en los requerimientos zoonosanitarios que señale el país de destino. En ocasiones será necesario practicar pruebas de laboratorio.
- c) **Hoja de requisitos zoonosanitarios.** Se aplica en los casos de introducción al país de animales, productos o subproductos, provenientes del extranjero.

Normatividad

- Ley Federal de Sanidad Animal.
- Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.
- Reglamento Interior de la SAGARPA.
- Hoja de Requisitos Zoonosanitarios.

Agente aduanal

El agente aduanal es la persona física autorizada por la SHCP, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera. Ley Aduanera. Artículo 159.

"La patente de agente aduanal le da derecho a la persona física autorizada para actuar ante la aduana de adscripción para la que se le expidió la patente. El agente aduanal podrá solicitar al SAT autorización para actuar ante aduanas distintas a la de adscripción y se le podrán autorizar un máximo de tres."

Respecto de los requisitos para obtener la patente, derechos y obligaciones del agente aduanal se recomienda la lectura de los artículos 160 a 163 de la Ley Aduanera.

El agente aduanal puede operar su agencia aduanal como persona física o a través de una Sociedad, civil o mercantil, que facilite la prestación de sus servicios.

Normatividad

- Ley Aduanera.
- Ley de Comercio Exterior
- Convenios entre la SAGARPA y la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Pago de tarifas y aranceles por impuestos a productos de importación y exportación.

Normatividad

- Ley de Comercio Exterior
- Organización Mundial de Comercio

Otros

En ocasiones los traslados internacionales incluyen en su ruta escala en un país intermedio que exige un **permiso de tránsito**, mismo que deberá tramitarse previamente.

En traslados internacionales se debe cumplir con lo señalado en los siguientes:

a) Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA).

Fundada en los años setenta y con sede en Québec, Canadá. Emite anualmente una publicación denominada: "Reglamentación para el transporte de animales vivos".

En ella se especifican los estándares de seguridad que deberá cumplir todo embarque de animales vivos, así como los embalajes en que viajarán los ejemplares vía aérea. Sin embargo, esta reglamentación se sigue como referencia para transportes aéreos nacionales, incluso para movimientos por otras vías.

b) Convenio sobre el comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

Es un instrumento jurídico internacional que regula el comercio de especies silvestres, amenazadas por el mismo, mediante un sistema de permisos y certificados que se expiden para la exportación, re-exportación, importación e introducción procedente del mar, de animales y plantas, vivos o muertos y de sus partes o derivados. En este convenio, las especies cuyo comercio se regula están distribuidas en tres apéndices (http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/apendices.html):

Apéndice I. Se incluyen a las especies que se encuentran en peligro de extinción, cuyo comercio está sometido a una reglamentación particularmente estricta y se autoriza sólo bajo circunstancias excepcionales.

Apéndice II. Incluye a las especies que en la actualidad no se encuentran en peligro de extinción, pero que podrían llegar a esa situación si no se regula su comercio. Además, en este apéndice se enumeran las denominadas especies similares, que son objeto de control debido a su posible confusión con otras especies reguladas.

Apéndice III. Incluye a las especies que cada país tiene protegidas internamente y cuya explotación no se puede prevenir o limitar sin la cooperación de otros países.

CITES se adoptó el 3 de marzo de 1973 en la Ciudad de Washington, E. U. A., aunque entró en vigor a partir del 1° de julio de 1975. Actualmente cuenta con 157 países miembros o "partes". En México, de acuerdo con el procedimiento de autorización y vigencia de tratados (los hace el Presidente de la República, los aprueba el Senado, se publican en Diario Oficial de la Federación y entran en vigencia), fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día 18 de junio de 1991 (publicada en el Diario Oficial de la Federación 24/junio/91). El instrumento de adhesión fue firmado el día 27 de junio de 1991 y depositado ante el Gobierno de la Confederación Helvética el día 2 de julio del mismo año. Por lo que, su aplicación en México adquiere nivel de ley suprema en términos del artículo 133 de la

Constitución, con jerarquía, de acuerdo con la SCJN solamente por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En México la oficina de CITES forma parte de la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT.

c) Oficina Internacional de Epizootias (OIE)

La OIE es una organización intergubernamental creada por el Convenio Internacional del 25 de enero de 1924, firmado por 28 países.

Cada país miembro se compromete a declarar las enfermedades de los animales que detecta en su territorio. La OIE transmite la información recibida a todos los demás países, para que puedan protegerse; dicha información, que también concierne las enfermedades transmisibles a los seres humanos, es objeto de una difusión inmediata o diferida, según la gravedad de la enfermedad.

Lo anterior tiene por objeto garantizar la seguridad sanitaria del comercio mundial mediante la elaboración de reglas sanitarias aplicables a los intercambios internacionales de animales y productos de origen animal.

La OIE elabora los documentos normativos en que se definen las reglas que deben observar los países miembros para protegerse contra enfermedades, sin por ello instaurar barreras sanitarias injustificadas. Los principales documentos normativos que elabora la OIE son entre otros: el *Código Sanitario para los Animales Terrestres*, el *Manual de las Pruebas de Diagnóstico y de Vacunas para los Animales Terrestres*, el *Código Sanitario para los Animales Acuáticos* y el *Manual de las Pruebas de Diagnóstico para los Animales Acuáticos*.

Las normas de la OIE son las reglas sanitarias de referencia internacional que reconoce la Organización Mundial del Comercio; éstas son elaboradas por *Comisiones Especializadas* elegidas y por *Grupos de Trabajo* integrados con los mejores científicos mundiales, la mayoría de los cuales son expertos pertenecientes a la red de *152 Centros Colaboradores y Laboratorios de Referencia* que también contribuyen a la consecución de los objetivos científicos de la OIE. Las normas de la OIE son aprobadas por el Comité Internacional.

REFERENCIAS

1. Información proporcionada por la MVZ Marcela Fuentes Orozco, Directora de Inspección en Aeropuertos y Fronteras de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria, SENASICA-SAGARPA. Con base en los siguientes documentos:
Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria. 2000. *La CONASAG: pasado, presente y futuro*. Revista Riesgo Cero. CONASAG. Año 1-1, septiembre-octubre del 2000. p. 32
Dirección General de Salud Animal. 1995. Sistema Nacional de Vigilancia Epizootiológica (SIVE). Notificación y Seguimiento. Manual de Procedimientos. SAGAR. p. 43
Dirección General de Salud Animal. 1997. Operativo para el control y erradicación de la influenza aviar de baja patogenicidad. SAGAR. Revisión No. 7. p. 27
2. SARH-USDA. 1990. Manual de Trabajo-Cuarentena Exterior. Comisión México-Estados Unidos para la prevención de la Fiebre Aftosa y otras enfermedades exóticas de los animales. p. 63
3. Colón González, Felipe de Jesús: Marco de referencia legal vigente al mes de febrero de 1998, aplicable al ejercicio profesional de la clínica de las pequeñas especies en el Distrito Federal. Tesis de Licenciatura. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1998.
4. Información proporcionada por la MVZ María Teresa Moreno Manzanilla, Directora General de la empresa Exóticos y Salvajes, S. A. de C. V.

Responsabilidades del médico veterinario zootecnista

Como continuación a los capítulos anteriores: ¿qué es y qué hace el médico veterinario zootecnista?, su relación con la Administración Pública, principales conceptos legales y la identificación de los elementos que participan en algunos procedimientos que llevan a cabo en el ejercicio de la profesión del médico veterinario zootecnista, y en caso de incurrir en algún tipo de infracción y por lo tanto ser acreedor a una sanción debe saber que el mismo Estado le da opción a su defensa.

En este capítulo se explica qué es una infracción administrativa, las sanciones probables y los medios de defensa que existen en nuestro país al respecto.

El proceso de desarrollo económico y evolución social del país requiere de la participación activa y eficaz de los médicos veterinarios zootecnistas.

En el *Código de Ética* de la profesión, se señala que, para ejercerla, se deben observar, entre otros, los siguientes principios éticos:

- Estar legalmente autorizado y contar con título y cédula profesional.
- No hacer uso de ningún certificado, título o diploma que no le haya sido debidamente acreditado.
- Ser inflexible en la aplicación de leyes, reglamentos y normas oficiales, particularmente los relacionados con salud animal, pública, preservación de recursos naturales y el medio, así como el trato humanitario a los animales.
- Proteger la privacidad y confidencialidad del público que demande sus servicios, siempre que esto no contravenga disposiciones legales a respecto.

1. INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Villoro Toranzo señala que los autores modernos tienden a identificar la idea de *sanción* con la de *castigo*, como si sólo se dieran sanciones ante actos desordenados. Hoy predomina la idea de que también debe intervenir el Estado planeando y fomentando el bien común. Para ello, deben sancionarse las conductas destructivas.

El Derecho debe cumplirse principalmente por la convicción de los súbditos, pero puede haber casos de desobediencia a la ley, estos incumplimientos se sancionan dependiendo si constituyen una infracción administrativa o delito (la diferencia es que la ley prevea la conducta desarrollada como tipificadora de delito, acción u omisión sancionada por la ley penal con privación de la libertad). Para esos casos excepcionales, los encargados de hacer cumplir la ley disponen de la coercibilidad o facultad de emplear la fuerza para obligar a un cumplimiento o sanción ante la imposibilidad.

La *coerción o empleo de la fuerza* es, por consiguiente, un medio del cual dispone un órgano de autoridad para hacer cumplir una norma violentada, pero no es el único medio, ni mucho menos constituye la esencia del Derecho. Todo ordenamiento jurídico positivo considera al uso de la fuerza como el último recurso.

El juez dispone del apercibimiento o advertencia que hace a una persona, sea parte o tercero en el juicio, de que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece se llevará adelante la determinación judicial, por medios coactivos. Las partes, a su vez, pueden llegar, antes de la sentencia definitiva a una composición procesal. Sin embargo, se puede decir que todo Derecho debe ser coactivo.

Aunque el Derecho por su misma esencia procura evitar los recursos a la fuerza, hay determinados actos humanos que la exigen. Estamos pensando en los delitos. Entonces, es posible hablar de coercibilidad o uso forzoso de la fuerza. Los actos sujetos a la misma son coercibles y a veces no sólo por los órganos de autoridad, sino también por particulares. Coerción es, por lo tanto, el empleo necesario de la fuerza.

Serra Rojas,¹ señala que la legislación administrativa está inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público. Para hacer eficaz esta legislación es necesario que el régimen de policía consagre la potestad sancionadora de la Administración Pública, o facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa que no constituyen delitos.

El poder sancionador del Estado se deriva de la propia naturaleza de la ley. La sanción aparece como ele-

mento esencial para la facilidad de la norma, sin ella sería una vana ilusión, es una medida punitiva en caso de no ejecución de una ley.

La Administración Pública tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y administrativos. Para mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos dispone del poder disciplinario llamado también Poder Jerárquico Disciplinario. Este poder implica un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos.

El poder disciplinario se aplica a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública, es en el cuadro interno de la misma en el que opera este poder, su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o deberes o en el caso de que impidan la mejor organización de un servicio público.

Las sanciones disciplinarias se relacionan con el incumplimiento de deberes de los funcionarios y empleados públicos; en tanto que la potestad sancionadora es la facultad para imponer sanciones por incumplimiento de las leyes administrativas. El Estado sanciona a sus empleados por no cumplir con los deberes, y a los particulares, en general, por no subordinarse al orden administrativo.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe. En estos casos se castiga una conducta ilegal. Ella hace referencia a la privación de un bien o derecho. La sanción administrativa es impuesta por la Administración; en cambio las penas por delitos administrativos son impuestos por tribunales penales. La distribución de la potestad punitiva del Estado entre sanciones administrativas, regidas por el Derecho Administrativo, material y procedimental y penas judiciales sometidas al Derecho Penal Material y al Derecho Procesal Penal. Es forzoso comenzar por distinguir las clases de sanciones administrativas que se presentan en nuestro derecho y por exponer su especial problemática.

Opinión de James Goldschmidt:

Para el Derecho Penal, delito es únicamente la acción ilícita declarada por la ley: en cambio, delito administrativo sería exclusivamente contravenir una obligación positiva que el ciudadano tiene hacia la administración. El delito administrativo no es delito de daño, sino de auxilio frustrado; la falta al deber de colaborar con la administración, es decir, el bien social. En el Derecho Penal Administrativo la pena es la consecuencia de la inobservancia de una norma administrativa; en el Derecho penal, la pena es la consecuencia de la violación de una norma jurídica, tipificación de la actitud como delito.

Opinión de Guido Zanobini:²

"...a los deberes sancionados por vía administrativa corresponden siempre derechos subjetivos de la adminis-

tración contra los individuos. Por otra parte, la sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios: la sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es de la competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio: son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación se reserva la ley a la autoridad administrativa".

3. EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

La Constitución distingue claramente entre delitos e infracciones:

- a) La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial. Art. 21 y 102 de la Constitución, distinguiéndose entre delitos del orden común y federales.
- b) El art. 73, fracción XXI de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para definir delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse.
- c) La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Art. 21 de la Constitución.
- d) Art. 21 de la Constitución (reforma 3-II-1983): *"...La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual está bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por 36 horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de ingreso".*

Fuera de los casos previstos en el citado art. constitucional, se debe afirmar que las infracciones administrativas no quedan comprendidas en el mismo, sino en el poder sancionador de la Administración Pública. Creemos que en este sentido debe orientarse una nueva jurisprudencia de la Suprema Corte.

- e) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas ni el decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del art. 109. Art. 22 de la Constitución.
- f) Otros aspectos de la Constitución complementan los arts. constitucionales antes citados, por ejemplo,

el art. 23 ordena que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio no se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

- g) El art. 7° del Código Penal para el Distrito Federal define el delito en estos términos: "*Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales*".

Con este mismo criterio podríamos definir la infracción administrativa diciendo que es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores.

- h) Art. 6° del mismo Código, cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero si en una ley especial, se aplicará ésta observando las disposiciones conducentes de este código.

La doctrina que sostiene la constitucionalidad de las sanciones administrativas se apoya principalmente en el poder sancionador del Estado que implica:

- La facultad de expedir las leyes administrativas dentro de la competencia federal;
- En proveerlas de la correspondiente sanción para su eficacia, definiendo delitos e infracciones;
- En la aplicación de esas sanciones que cuando constituyen un delito son de la competencia de la autoridad judicial y cuando constituyen infracciones de la autoridad administrativa.

El esfuerzo del Derecho Penal Administrativo para construir su propia doctrina jurídica lo encontramos en diversas situaciones penales contenidas en las leyes administrativas, a quienes no es posible aplicar un criterio semejante al del derecho penal en general.

4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES PENALES: INFRACCIONES Y DELITOS ADMINISTRATIVOS

Respecto de las sanciones administrativas y sanciones penales, por infracciones y delitos administrativos Guido Zanobini expresa:

"...son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación reserva la ley a las autoridades administrativas.

El Derecho Penal Común es un derecho eminentemente social, directamente protector de la comunidad, a quien protege celosamente en contra de los desmanes que destruyan la armonía social.

Cuando la infracción se opera respecto de la ley penal, su concepto equivale a la de delito; pero conceptualmente, se la tiene por un grado menor, atinente a las violaciones de ordenamientos de otra índole, como dis-

posiciones policiales, administrativas, municipales, etc.; y entonces coincide con el concepto de falta.

Las faltas son las acciones u omisiones voluntarias, reprimidas, de menor cuantía, que tienen su fuente en la ley, reglamentos municipales, ordenamientos policiales o reglamentaciones administrativas".

El **Derecho Penal Administrativo**, con su régimen de sanciones administrativas, es también por definición un Derecho Social, pero su relación es directa con el funcionamiento de la Administración Pública y está constituido primordialmente por lo que se conoce como Delitos Especiales.

El Código Penal es un libro que contiene aquellas actividades tipificadas como delitos, se encuentra codificado, es decir contenido en una sola ley, en un solo libro. Cuando un delito se encuentra regulado fuera de dicho Código, entonces es un Delito Especial (no contenido en el Código Penal, sino en leyes administrativas ejemplos: robo de vestigios arqueológicos, ataques a vías de comunicación, delitos contra la salud).

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de sanciones administrativas corresponde a las autoridades administrativas, integrantes de la Administración Pública ya sea federal o local (de los Estados).

Para distinguir la sanción de la coacción:

"Si bien es cierto que puede recurrirse a la vía coactiva para que una sanción se cumpla, también es evidente que ésta constituye un medio de policía administrativa de tratamiento independiente. La coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello; la sanción es un medio represivo que se pone en marcha en virtud de no haberse cumplido la obligación".

La sanción ha sido establecida para castigar y reprimir el incumplimiento de la ley; las autoridades que deban aplicarlas y las formas que reviste la sanción, varían según las circunstancias y modalidades del acto que se reprime, pero pueden asumir las siguientes formas:

1. El procedimiento de apremio para obligar al reticente a que cumpla con la ley.
2. El castigo en caso de violación de la ley.
3. La aplicación de otras formas de sanción, como en las nulidades es de los actos realizados con violación de la ley, que algunos autores consideran como "*medios de actuación directa de la norma jurídica*".

Jesús Bernal Pinzón (*Delitos contra la Administración Pública* (Editorial Themis, Bogotá, pp 4), alude al Código Penal de Colombia y aduce sobre la división de delitos contra la Administración Pública:

"El Código distingue en este tipo de delitos, dos formas de infracciones: los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra la Administración Pública. Quiere decir lo anterior que la Administración Pública puede ser lesionada por la conducta delictuosa de sus propios representantes, es decir, desde 'dentro', y entonces su autor será un intraneus; o también puede ser perjudicada desde fuera, y en su relación con terceros o particulares, y entonces el autor de la infracción será un extraneus".

La legislación reconoce diversas sanciones, según la norma violentada; sanciones civiles, penales y administrativas.

- a) Las **sanciones civiles** son las que emanan del Derecho Privado y su naturaleza responde al interés particular que las anima.
- b) Las **sanciones administrativas**. El Derecho Administrativo *"es la rama del Derecho Público que regula la organización de la actividad, a la vez jurídica y técnica de la Administración Pública y comprende el ejercicio de sus prerrogativas"*.

La ley administrativa regula las actividades antes mencionadas de la Administración Pública y los derechos que se reconocen a particulares y las obligaciones y sanciones que se relacionan con esa actividad. En su estructura toda ley administrativa se compone de tres grupos de normas:

1. Normas sustantivas;
2. Normas adjetivas o de procedimiento; y
3. Normas sancionadoras o poder sancionador de la Administración Pública.

Las sanciones contenidas o reservadas en las leyes administrativas a los funcionarios administrativos, pueden ser sanciones administrativas y sanciones penales. Entre ellas hay una manifiesta similitud por su carácter intimidatorio, aunque difieren en su aplicación.

Las sanciones administrativas son las enunciadas en las leyes administrativas federales bajo la denominación de infracciones o faltas u otras sanciones a las que hacemos referencia.

El concepto general de **infracción** alude a la violación de la ley administrativa que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por una ley, que ameritan una sanción administrativa, es decir, que aplica la misma autoridad administrativa.

Las sanciones administrativas son aplicadas por la propia Administración Pública, en tanto que las penales son aplicadas por los tribunales judiciales. Por consiguiente, hay una responsabilidad administrativa que origina una responsabilidad penal por los delitos federales que se cometan, sancionados en las leyes administrativas y una sanción administrativa por las infracciones.

- c) Las **sanciones penales**. Son las que se tipifican y emanan del Código Penal citado y por las leyes federales y tratados. Su figura general es el *"delito"*, que es *"la acción típicamente antijurídica, culpable y subordinada a una figura legal conforme a las condiciones objetivas de ésta"*.

El juzgamiento por actitudes delictivas son aplicadas por tribunales del fuero común (de los estados), cuando el delito es del fuero común; y por los tribunales de la Federación en el caso de los delitos federales, que son aquellos a los que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en lo general, los previstos en las leyes federales y tratados.

En cuanto a los delitos federales corresponde a la Procuraduría General de la República el ejercicio de acciones penales y a los Tribunales Judiciales Federales el conocimiento de las mismas.

Las leyes administrativas señalan a la autoridad a la que corresponde la averiguación y persecución de las infracciones administrativas.

De conformidad con lo dispuesto en el título IV, art. 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se desprende que el incumplimiento de la Ley será sancionado administrativamente, de acuerdo con lo previsto en las leyes respectivas y podrá consistir en:

1. Amonestación con apercibimiento;
2. Multa;
3. Multa adicional por cada día que persista la infracción;
4. Arresto hasta por 36 horas;
5. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
6. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

5. LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL (ART. 107 F. XVI CPEUM)³

Dentro de los autores de Derecho Administrativo es frecuente encontrar la referencia de que, en materia de responsabilidades de servidores públicos, son cuatro los tipos de éstas, y se precisa, pueden producirse una o más al mismo tiempo, y son:

- Civil.
- Penal.
- Administrativa.
- Política.

En la anterior clasificación se deja aparte un campo muy importante de responsabilidad, la **CONSTITUCIONAL**, la cual se deriva en materia del cumplimiento de sentencias de amparo y ahora también por cumplimiento de sentencias dictadas por el más alto tribunal, en juicios de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

A. Responsabilidad civil

En este campo, todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables, y por ende, no existe fuero, inviolabilidad ni protección alguna para los servidores públicos, no tiene fuero civil el Presidente de la República o cualquier funcionario de diverso nivel; no existe fuero civil, por jerarquía o disposición legal; de hecho la Constitución mexicana lo que señala es su inexistencia:

Art. 111... (Párrafo Octavo) En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, si cualquier persona tiene una reclamación civil para un servidor público, lo único que tendrá que hacer es acudir a las instancias jurisdiccionales competentes a fin de reclamar su

derecho y en ningún caso, según lo prevé la Carta Magna, será necesario un Juicio de Declaración de Procedencia.

B. Responsabilidad Penal

Por lo que hace a este campo, se debe señalar que a los servidores públicos se le tiene que ubicar en tres diferentes posiciones:

- **La primera**, en la que está de manera exclusiva el Presidente de la República;
- **La segunda**, en la cual ubicamos a servidores públicos que tienen *fuero constitucional* y en vista de ello, a fin de iniciarles un procedimiento penal y sujetarlos a él, será necesario un *Juicio de Procedencia*, que tendrá como consecuencia el separarle de su encargo en tanto subsista su litigio; y,
- **La tercera**, en la que encontramos a cualquier otro servidor público, al cual, a fin de iniciarle un procedimiento penal, se hará exactamente de la forma en que se procede con cualquier particular, en razón de que no está revestido de *inviolabilidad* o *fuero constitucional* que deba ser removido antes del inicio del juicio.

El Presidente de la República

El Presidente de la República es responsable y será juzgado, en términos de los arts 108 y 111 de la Ley Suprema de acuerdo con las siguientes reglas:

Art. 108. (Párrafo segundo) El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Art. 111. (Párrafo cuarto) Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del art. 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Es de llamar la atención el reducido campo de responsabilidad presidencial, el cual por cierto, fue promovido por Venustiano Carranza, ya que en el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857), el campo de responsabilidad presidencial era mayor:

TÍTULO 4; De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. *Lo es también el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden comun.*^{4*}

NOTA: Se respeta en el art. redacción y ortografía original de la época.

En la nueva Constitución (1917), se reduce la responsabilidad del titular del Ejecutivo y sólo queda responsable por "*traición a la patria*" y "*delitos graves del orden común*". Lo anterior parece, además de reducido, ridículo, ya que al Presidente se le puede acusar de homicidio, pero no de genocidio, ya que este segundo delito es grave pero, "*del orden federal*". ¿Cuál sería la razón de no hacerle responsable por delitos graves federales?, ¿el ser el jefe del Procurador General de la República?, la razón que fuere resulta, por demás insostenible y debiera ponerse remedio a ello; lo anterior corresponde a un sistema de presidencialismo exacerbado no a un sistema político democrático hacia el cual nos dirigimos.

Ante el eventual caso en que pudiera acusarse al Presidente por la comisión de un delito, la Cámara de Senadores resolvería el asunto, con base en la legislación penal aplicable, según dispone nuestra Carta Magna, y por ende, no sería competente un juez penal, por la calidad del sujeto a juzgar.

Los funcionarios con fuero constitucional

La denuncia penal en contra de un servidor público y su petición de *desafuero* la puede realizar el Ministerio Público o cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y con elementos de prueba (Art. 109 último párrafo), la determinación de quienes cuentan con esta garantía constitucional (fuero o inviolabilidad constitucional), se relaciona en el párrafo primero del art. 111 y 112 de la Constitución y son:

Art. 111. Para proceder penalmente contra Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...

Art. 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del art. 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

La anterior lista tiene el carácter de ser de tipo limitativo, es decir, no habrá algún servidor público adicional con fuero constitucional a los allí señalados, por ejemplo, es notoria la ausencia del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, por lo cual este servidor no tiene fuero constitucional.

El *Juicio de Procedencia* es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados y si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspende todo procedimiento ulterior,

pero no será obstáculo para que la imputación, por la comisión del delito, continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo, pues la misma no prejuzga fundamentos de la imputación; si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley (Art. 111 constitucional).

Una importante contradicción se deriva de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regula el Juicio de Procedencia, ya que la norma suprema se señala, en su Art. 111, que si la Cámara declara que **ha lugar a proceder**, el sujeto **quedará a disposición de las autoridades competentes** para que actúen con arreglo a la ley, en tanto que la ley reglamentaria en su Art. 28 dispone:

Art. 28. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

Es evidente la contradicción, la Constitución señala que el servidor público, cuando se declare que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, en tanto que la ley del Congreso, dispone que éste queda inmediatamente separado de su cargo. En el caso de López Obrador, el último resuelto, se pedía por sus defensores, tener al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como gobernador, y por ello, enviar a la Asamblea del D. F. para que "en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo". Lo cual obviamente nunca ocurriría.

En este asunto fue también preocupante la actuación del Ejecutivo y sus auxiliares, pues decidieron que el Delito de Abuso de Autoridad, no tenía una penalidad cierta y por ello no se haría acusación al jefe de Gobierno por la violación a la suspensión en el caso "El Encino". El art. 215 del Código Penal Federal señala:

Art. 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida

auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, instituciones de readaptación social o custodia y rehabilitación de menores y reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.
- IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y
- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le

impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

La Suprema Corte, resolvió las dudas que pudieran existir al establecer que la sanción correspondiente es la menor.

Responsabilidad penal de servidores públicos sin fuero

A esta clase de servidor público, se le tendrá como a cualquier gobernado y por ello, no existe obstáculo alguno para la actuación de las autoridades, procuradurías y órganos jurisdiccionales.

C. Responsabilidad administrativa

Este tipo de responsabilidad deriva de la relación jerárquica, su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo disciplinario, ejercicio del poder disciplinario que deriva de la misma relación jerárquica; sólo podrá sancionar a un servidor público, por faltas de este tipo, su superior jerárquico y se tutela el debido servicio público, el acatamiento de los principios constitucionales que regulan el servicio administrativo: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Art. 113 Constitucional).

La responsabilidad administrativa, por lo anterior, no le es aplicable al Presidente, pues carece de superior jerárquico, es titular del Poder Ejecutivo en términos del art. 80 constitucional, pero si son sujetos a esta responsabilidad sus subordinados, del Secretario de Estado hacia abajo; se lleva a cabo con la atribución de la Secretaría de la Función Pública y se desahoga por las contralorías internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, a ella jerárquicamente dependientes de manera funcional, en un **Procedimiento de Responsabilidad Administrativa**.

La legislación aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para funcionarios federales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo en responsabilidad administrativa para funcionarios y servidores del Distrito Federal, y esta misma ley contiene normatividad para regular el Juicio de Procedencia y Juicio Político a nivel federal.

En el Poder Judicial se denomina el procedimiento de responsabilidad administrativa como **Queja Administrativa** y a nivel federal es atribución del Consejo de la Judicatura Federal, quien distingue dos diversos procedimientos: por faltas graves y no graves; en el primero,

puede traer como consecuencia la separación del cargo del servidor público judicial, se otorga al mismo la garantía de audiencia, de defensa legal. En virtud de la naturaleza misma de la responsabilidad, los señores ministros no son sujetos a ella, esto en virtud de que no tienen superior jerárquico.

Aún en el caso de que un magistrado, juez o secretario, resulte responsable en queja administrativa de fallas en la substanciación del procedimiento jurisdiccional, esto nunca traerá como consecuencia la modificación de actuaciones jurisdiccionales, sentencias y sólo podrá tener efectos en la carrera jurisdiccional del servidor público, el que puede ser sancionado con amonestación, suspensión o incluso el cese definitivo.

Los integrantes de la Suprema Corte (además de los ministros), no son sujetos a disciplina administrativa por el Consejo de la Judicatura (se desahoga el procedimiento en la propia Corte), puesto que el art. 94 constitucional los exceptúa en su párrafo segundo:

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

Un caso especial resultan diputados y senadores, los que siendo titulares de Poder, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 50 constitucional, no tienen propiamente un jefe o superior jerárquico, puesto que la Mesa Directiva sólo resulta ser representante político y jurídico del cuerpo colegiado, y dirige los trabajos legislativos, realiza diversas funciones, pero no tiene el alcance de ser superior jerárquico de los legisladores, por ello no tienen diputados y senadores responsabilidad administrativa, la que sólo podrán tener los subordinados jerárquicos de los legisladores (secretarios técnicos y titulares de la administración parlamentaria).

D. Responsabilidad política

Los sujetos de responsabilidad política, en términos del art. 111 de la Constitución son:

Art. 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Es notoria la ausencia del Presidente de la República contra quien no se puede enderezar un juicio político, y por ello, por más indignado y molesto que se encuentre el pueblo, contra este servidor público, la sanción sólo podrá ser moral, de rechazo político, más no puede ser llevado a *juicio político*.

Los funcionarios públicos que pueden ser llevados a juicio político, son aquellos que atenten contra los *intereses públicos fundamentales del Estado y su buen despacho*; por lo anterior, debemos entender quienes desarrollen las conductas especificadas por el art. 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Art. 7°. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El procedimiento y resolución del juicio político se encuentran regulados por los arts. 5° al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la sanción que señala la ley, en su art. 8°, parece ser inconstitucional:

Art. 8°. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público

con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

En tanto que la Constitución dispone:

Art. 110 (Párrafo tercero). Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

La probable inconstitucionalidad se da pues, en tanto que la Constitución señala dos consecuencias necesarias: la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, la ley dispone una u otra o las dos, lo que no se ajusta al texto constitucional.

E. Responsabilidad constitucional

Este tipo de responsabilidad se da por incumplimiento de sentencias de amparo y se regula por la Carta Magna en su art. 107, fracción XVI.

La disposición constitucional en comento señala:

Art. 107. Todas las controversias de las que habla el Art. 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados...

Esta responsabilidad no resulta ser de carácter civil, pues no se trata del cumplimiento de una obligación pecuniaria; no se trata sólo de una responsabilidad penal, pues, aunque si existe, por la remisión a juez penal federal, primero se da la separación del encargo, lo que en si, como acto de privación, ya resulta una sanción (de carácter constitucional); no se trata de una responsabilidad administrativa pues la Suprema Corte no es superior jerárquico del servidor a sancionar y por supuesto que tampoco es responsabilidad política pues no es un *ataque a las instituciones fundamentales del Estado y su buen despacho*, ni se acusa con fundamento en el Art. 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Importantes criterios ha establecido la SCJN respecto del *delito de abuso de autoridad*, por incumplimiento de una sentencia de amparo como son el hecho de que no requiere del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público:

Registro No. 205819; Localización; Octava Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; VII, Marzo de 1991; Página: 7; Tesis: P. XI/91; Tesis Aislada; Materia(s): Común.

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA. Aún cuando de conformidad con lo establecido por los arts. 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratarse de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal, en materia federal, señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del art. 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será "consignada ante el juez de Distrito que corresponda".

Al respecto, debe aplicarse el art. 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, con relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde.

Incidente de inejecución de sentencia 7/87. Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Ejidal "Enrique López Huitrón". 22 de noviembre de 1990. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: de Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez, en cuanto a los resolutivos primero, segundo y cuarto a sexto, expresando salvedades en cuanto a las consideraciones del señor ministro de Silva Nava; y por mayoría de nueve votos de de Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gil de Lester, Moreno Flores, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez, en contra de siete, de los señores ministros Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Martínez

Delgado, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, por lo que toca al tercer resolutivo. Los ministros disidentes consideraron que la consignación penal del funcionario separado de su cargo debía hacerse al Juez de Distrito por conducto del Ministerio Público Federal y manifestaron que formularían voto de minoría. Ausentes: Castañón León, Villagordoa Lozano, García Vázquez, Magaña Cárdenas y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis número XI/91, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Juan Díaz Romero, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. Ausentes: Samuel Alba Leyva y Carlos García Vázquez. México, Distrito Federal veintiocho de febrero de 1991. Genealogía: Gaceta número 39, Marzo de 1991, página 62.

El hecho de que un servidor público se separe del cargo para evitar la presión sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo, no hace que evite su responsabilidad:

Registro No. 190903; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XII, Noviembre de 2000; Página: 6; Tesis: P. LXXIV/2000; Tesis Aislada; Materia(s): Común

INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI UN SERVIDOR PÚBLICO, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRE EN DESACATO DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARSE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA, AUNQUE HAYA DEJADO DE DESEMPEÑARLO. Del análisis relacionado de la fracción XVI del art. 107 de la Constitución, así como de los arts 104 a 113 de la Ley de Amparo, que integran el capítulo XII "De la ejecución de sentencias", del título primero del libro primero, se desprende que tanto el Poder Constituyente como el Poder Reformador y el legislador ordinario han considerado que las sentencias de amparo deben cumplirse con exactitud y rapidez.

Las distintas tesis de jurisprudencia y aisladas que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia corroboran plenamente esta apreciación. Ello explica que cuando una autoridad, cualquiera que sea, no cumple con una sentencia de amparo proceda separarla de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, a fin de que, en su caso, sea procesada y sentenciada. Todo ello significa que incurre en la conducta que motiva esas medidas y que puede ser constitutiva de delito, la persona que teniendo calidad de autoridad responsable en un juicio de amparo o estando obligada a cumplir con una sentencia que concede la protección

constitucional, no lo hace dentro de las veinticuatro horas que previene el art. 105 de la Ley de Amparo, como regla general o dentro del tiempo prudente que la naturaleza especial del acto amerite. Por tanto, si quien se encuentra en ese supuesto deja de desempeñar el cargo, no desaparece la responsabilidad en que incurrió durante el desempeño del mismo. Es obvio que de admitir lo contrario sería fácilmente burlado el riguroso sistema que la Constitución y la Ley de Amparo establecen para salvaguardar la eficacia de las sentencias de amparo, pues bastaría que se cambiara de puesto al funcionario que incurrió en desacato para que su conducta cayera en la impunidad y lo más grave sería que, de admitir ese sistema como lícito, se podría prorrogar indefinidamente el incumplimiento de las sentencias de amparo.

Además, como las responsabilidades que se siguen del desacato son de carácter personal e incluso pueden dar lugar a una consignación penal, es imprescindible que la nueva autoridad comparezca al juicio de amparo que se encuentre en etapa de ejecución de sentencia y que ello esté probado fehacientemente, lo que exigirá, por regla general, que se le deba requerir el referido cumplimiento, con lo que el principio establecido en el art. 105 citado, se rebasaría en exceso, o lo que es más grave, daría lugar a que nunca se cumpliera la sentencia y nunca se pudiera proceder contra alguna autoridad responsable. Por las consideraciones anteriores debe establecerse categóricamente que si un funcionario público incurrió en desacato, debe consignarse ante el Juez de Distrito que corresponda, aunque ya no ocupe el cargo que desempeñó.

Incidente de inejecución 163/97. Purúa Punta Estero, S.A. 23 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Otro criterio importante, es la precisión de que, no importa si el servidor público fue electo popularmente, pues el normativo constitucional no hace distinción ni prohíbe, que a ellos se les separe del encargo, en este sentido se pronunció la Suprema Corte al resolver sobre la posible separación de un delegado del DF electo popularmente:

No. Registro: 187,080; Tesis aislada; Materia(s): Común; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XV, Abril de 2002; Tesis: P. XXII/2002; Página: 15.

SENTENCIAS DE AMPARO. LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SON APLICABLES A TODO TIPO DE AUTORIDADES QUE INCUMPLAN INEXCUSABLEMENTE AQUELLAS, INCLUSO LAS QUE HAYAN SIDO ELECTAS POR SUFRAGIO UNIVERSAL Y DIRECTO. El precepto constitucional en cita es categórico al establecer que cuando la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la ejecutoria de amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime inexcusable su cumplimiento, aquella quedará inmediatamente separada del cargo y será consignada ante el

Juez de Distrito que corresponda para que sea castigada por la desobediencia cometida, sin hacer distinción respecto del origen del cargo autoritario, operando así el principio de que donde la ley no distingue, no debe hacerlo quien la aplica; por tanto, si una autoridad electa por sufragio universal y directo se colocó de manera inexcusable dentro de la hipótesis que prevé la citada fracción XVI del art. 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún a ella deben aplicársele, necesaria e indefectiblemente, aquellas medidas de apremio constitucional.

Incidente de inejecución 493/2001. Francisco Arteaga Aldana. 28 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de dos mil dos.

En virtud de lo anterior se podría separar de su puesto por incumplimiento de una sentencia de amparo, a un delegado político del Distrito Federal, ¿el mismo criterio se seguiría con un jefe de Gobierno, un gobernador o incluso el Presidente de la República?

Para aquellos que sostienen que resulta una aplicación analógica de penalidad, lo cual está prohibido constitucionalmente, la Suprema Corte ha resuelto:

No. Registro: 197,255; Jurisprudencia; Materia(s): Penal, Constitucional; Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VI, Diciembre de 1997; Tesis: 1a./J. 46/97; Página: 217.

APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA, CON RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. El art. 206 de la Ley de Amparo, al establecer el tipo del delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión para efectos de sanción, al de abuso de autoridad previsto por el art. 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que los principios *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, en que descansa dicha garantía, se refieren a que un hecho que no esté tipificado en la ley como delito, no puede conducir a la imposición de una pena, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito debe preverse expresamente la pena que le corresponda, en caso de su comisión.

Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo y el segundo, en los párrafos penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción, a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribe el párrafo tercero del art. 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas.

Contradicción de tesis 19/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Segundo Circuito. 22 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de cinco de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por una-

nimidad de cuatro votos de los Ministros presidente Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo, previo aviso a la Presidencia.

Con base en lo anterior, podemos concluir que existe un quinto campo de responsabilidad del servidor público: la responsabilidad constitucional.

REFERENCIAS

1. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, segundo curso: doctrina legislación y jurisprudencia, 19ª ed. México. Editorial Porrúa, 1999.
2. Guido Zanobini en Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
3. Art. elaborado por el Dr. Sergio R. Márquez Rábago. Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM.
4. Márquez Rábago, Sergio R. Evolución Constitucional Mexicana. México. Editorial Porrúa, pp. 356-357.

El médico veterinario zootecnista ante las autoridades administrativas. Impugnaciones y defensas legales

La defensa del gobernado frente a actos de la Administración Pública, son:

1. Comisión de Derechos Humanos.
2. Recurso Administrativo.
3. Juicio de Nulidad Administrativa.
4. Juicio de Amparo.
 - i. Directo.
 - ii. Indirecto.

Son variados estos medios ya que, incluye medios de defensa de derechos humanos (Comisión de Derechos Humanos: internacional, nacional o estatal).

Las vías administrativas: Recursos Administrativos y Juicio Contencioso Administrativo; y por último, la vía judicial con el Juicio de Amparo, el cual puede ser directo e indirecto.

Lo anterior se detallará a continuación.

1. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La **justicia administrativa** comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para intentar mantener sus derechos sin menoscabo. Se da cuando una dependencia o ente de la Administración Pública, resuelve una controversia, con las formalidades y reglas propias de un juicio o procedimiento judicial, generado por un acto administrativo, entendiendo a éste como:

"Toda decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas".¹

De una manera más extensa, entendamos a la **justicia administrativa** como los medios de que disponen los particulares para obligar a los órganos del Poder Ejecutivo a revisar su actuación conforme al orden jurí-

dico en los actos que le son inherentes, así como los órganos contenciosos a los que puede recurrir.

Estos mecanismos son el **recurso administrativo** (llevado a cabo de manera de "volver a cursar" administrativamente el acto realizado) y el **contencioso administrativo** (con formalidades de un procedimiento judicial [a] demanda y contestación, b) pruebas, c) alegatos) y d) resolución).

- El Recurso administrativo (*stricto sensu*), es el procedimiento o medio de defensa legal al alcance del gobernado (perjudicado con el acto administrativo por su realización o por no producirse) contenido en la ley, por una resolución contraria a sus intereses, el recurso se interpone a efecto de obtener de la autoridad administrativa su revocación, anulación o reforma.
- Recurso contencioso administrativo jurisdiccional (*lato sensu*), es la acción concedida al afectado en un procedimiento administrativo para impugnar las decisiones administrativas definitivas que no admitan recurso, o después de agotado éste.

Los actos de la Administración Pública tienen que cumplir con los requisitos que les impone el **Principio de Legalidad**, contenido constitucionalmente (art. 14 párrafo segundo, para actos de privación y 16, primer párrafo, para actos de molestia). Cuando no se cumplen, en el caso de que el administrado así lo considere, podrá interponer los medios de defensa, que de proceder, obliguen a la autoridad a que tomen su cauce legal en los casos precedentes, a esto se le conoce como *sistemas de control de legalidad del acto administrativo*.²

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Gabino Fraga³ señala que el Derecho de la Legalidad (*Principio de Legalidad*) se descompone en una serie de

requisitos o derechos que han de ser cubiertos por la autoridad, como son: el derecho a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y al fin prescrito por la ley.

Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse, porque eventualmente serán vulnerados y se debe establecer la forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida, en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o anulación del acto lesivo.

La ley establece medios para la protección de los derechos de los particulares y se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

Dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.

Andrés Serra Rojas⁴ menciona que las garantías jurídico administrativas, en términos meramente doctrinales, son las siguientes:

- **Remedios administrativos.** La naturaleza de este control depende de la forma de manifestarse y de repercutir el error administrativo; corre a cargo del Estado, de la propia Administración Pública por ejemplo, cuando un acto administrativo no cumple con lo que de él se esperaba o es incompatible con otras metas y finalidades que, se persiguen en una instancia superior, entonces la corrección del error incumbe a la administración misma. La autoridad de la que surgió el acto administrativo lo anulará por consiguiente o la superior dispondrá su anulación por orden jerárquico.
- **Recursos administrativos.** Es establecido en la ley, requiere del impulso, de su interposición por parte del gobernado, y obliga a la administración a sustanciarlo para, de ser procedente, modificar o restablecer la situación administrativa en términos de ley.

El medio de defensa administrativo con el que cuenta el particular es conocido como **recurso**, entendiéndolo como la oportunidad que tiene la Administración Pública Federal de reconocer y corregir un error en su actuar con base a la petición que haga algún particular con fundamento en la propia ley administrativa que se aplique o del Derecho de Petición plasmado en el artículo 8° de la Constitución Política.⁵

La Administración Pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancias de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima.

Se trata de un medio jurídico para poner en marcha el control de legalidad de la Administración. Nadie mejor que el propio particular, obligado a la defensa de sus intereses, de utilizar los caminos que la ley le brinda para destruir el acto administrativo que le perjudica.

Pedro Noguero define al recurso administrativo como:

"El medio de defensa establecido en la ley a favor de los gobernados para obligar a que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideren ilegal, dictando en su caso la modificación, anulación o confirmación del mismo por medio de una resolución en la forma de un nuevo acto administrativo".

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional, se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o controles legislativos. El recurso implica "volver a cursar lo cursado", seguir el mismo camino para detectar si se llega a la misma meta en cuyo caso se confirma el acto administrativo o a una diversa con la cual, se concluye modificando o revocando el acto administrativo antes dictado con uno nuevo.

Es de resaltar los siguientes puntos en la definición:

- **Como medio de defensa.** La ley y la jurisprudencia señala que antes de recurrir a las vías judiciales, en este caso el Juicio de Amparo, es necesario agotar los medios de defensa (recurso administrativo o justicia administrativa) antes de acudir al juicio de constitucionalidad (amparo), lo anterior se conoce como Principio de Definitividad.
- **A favor de los gobernados.** Los particulares, para no quedar en estado de indefensión ante las autoridades administrativas en los casos que no se actúe conforme a derecho, cuentan con un medio para exigir que se corrija dicho acto o no se aplique.
- **Acto administrativo ilegal.** Las autoridades no pueden actuar de manera arbitraria y tienen que fundamentar las acciones que tomen.
- **Órgano de la Administración Pública.** Es necesaria la presencia de un organismo de la Administración Pública que haya dictado un acto administrativo y otro que a la vez será el encargado de actuar lo conducente al recurso (en ocasiones lo hace el propio emisor).
- **Modificación, anulación o confirmación del acto.** Son los tres supuestos que puede dictaminar el organismo de la Administración Pública para resolver el recurso interpuesto por el particular:
 - anular, cuando la medida esté mal tomada en forma o fondo y no se pueda corregir para darle validez;
 - modificar, cuando el error no afecte el fondo del acto administrativo y sólo contenga algún error que pueda ser corregido para la aplicación del mismo; y
 - confirmar, cuando el recurso no cuente con validez o no se demuestre el error en que incurrió la autoridad.

Resolución de carácter administrativo

La medida que tome la autoridad no tiene carácter de **sentencia**, propio de las resoluciones judiciales, por lo que la decisión al ser tomada por la misma autoridad administrativa que la dictó o alguna otra de carácter superior o competente para hacerlo, se convierte en una resolución, en nuevo acto administrativo.

Reafirmando lo anterior, Andrés Serra Rojas dice que los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes:

1. Un acto administrativo, resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.
2. La anterior, se discute, afecta o lesiona un interés o derecho del particular; con el recurso éste colabora con la Administración Pública en mantener la legitimidad.
3. La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso lo resolverá.
4. Un plazo para la interposición del recurso.
5. Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios (argumentos que detallan el detrimento de derechos o la falta de legitimidad del acto administrativo), no se precisa, salvo que lo ordene la ley.
6. Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas y desahogo, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto (aquí Serra Rojas, omite señalar que deben existir *alegatos*, para cumplir las formalidades esenciales de un procedimiento, necesario si estamos en presencia de un acto de privación).
7. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación o la eliminación del recurso intentado.

El recurso administrativo no existe si no se ha consignado expresamente en la ley. Pedro Noguérón afirma que ante todo esto y al conocer las características del recurso, nos queda señalar cuáles son los recursos que puede interponer el particular contra los actos administrativos, y a pesar de que la doctrina y muchas veces la ley, hablan de varias denominaciones.

También es importante que aunque es sólo un tipo de recurso, existe una clasificación que lo enmarca dentro de tres líneas de procedimiento, Circular, Vertical u Horizontal:⁶

- a. **Circular**; el mismo funcionario que emitió el acto impugnado será quien conozca del recurso (ejemplo: recurso de reconsideración).
- b. **Vertical**; será responsabilidad del superior jerárquico del autor de la resolución, dictaminar sobre la impugnación (ejemplo: recurso de revisión).

- c. **Horizontal**; existe la presencia de un órgano independiente especializado que cuente con la misma jerarquía del emisor, para que sea quien se encargue de conocer y resolver en materia de impugnación del acto administrativo.

Con relación al acto administrativo, la Suprema Corte de Justicia maneja el criterio de que es necesario agotar los recursos administrativos y la justicia administrativa, antes de recurrir al juicio de Amparo (**Principio de Definitividad**), excepto, por ejemplo, en los siguientes casos:

1. Que el gobernado o sus bienes corran un peligro inminente (vida, libertad, deportaciones, penas prohibidas por el art. 22 constitucional).
2. Cuando sea contra una ley que el particular estime violatoria directa y únicamente respecto de la Constitución Federal, sin alegatos de violación a leyes inferiores.
3. En los casos que de producirse se de un daño irreparable y la ley de la materia no lo pueda suspender.

Existen otros casos de excepción señalados en la Constitución (materia agraria), la ley o la jurisprudencia.

El recurso administrativo adquiere una nueva fisonomía sobre todo, cuando la Suprema Corte reconoce la procedencia del amparo administrativo, siempre que hayan sido agotados los recursos o medios de defensa de que el particular dispone, en contra de las resoluciones administrativas que lo perjudiquen.

Los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, por lo tanto, su resolución es administrativa.

3. EFECTOS QUE PRODUCE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El maestro Andrés Serra Rojas menciona tres principios generales que regulan la actividad de la Administración Pública:

1. El **Principio de Legitimidad** de los actos administrativos, realizados por la Administración Pública; la autoridad sólo puede hacer lo que la Constitución y las leyes le facultan a hacer.
2. El **Principio de Solvencia** de la Administración Pública.
3. El **Principio de Continuidad del Servicio Público**, la afirmación de que los servicios públicos *no deben interrumpirse* o suspenderse, sino por causas muy graves. El Derecho Administrativo moderno tiende a fijar cuáles son aquellos servicios fundamentales de un comunicado, que por ningún motivo deben interrumpirse. Para los problemas de estos casos las leyes administrativas deben señalar procedimientos administrativos especiales, que previamente aseguren el interés público.

Existen casos en que la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado;⁷ lo anterior hace innecesario su agotamiento previamente a ir a la justicia administrativa (mediante **juicio de nulidad fiscal**).⁸

4. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

Nuestra legislación constitucional y administrativa señala que existen diversos organismos y tribunales administrativos, de limitada jurisdicción, ante los cuales los particulares dirimen sus acciones por actos de la Administración Pública, que los perjudican; o juicios que inicia la propia administración en los casos que se han señalado, como el procedimiento o **juicio de lesividad**.⁹ Las vías para impugnar en primera instancia la acción de la Administración Pública son:

- a) *Recursos administrativos* establecidos en las leyes administrativas. La vía judicial no se inicia hasta que se resuelvan estos recursos.
- b) *Procedimientos administrativos y jurisdiccionales*, de revocación, nulidad, caducidad, reversión, prescripción, rescisión y otros; establecidos para restablecer el orden jurídico lesivo a un particular o contrario al orden público.
- c) *Procedimientos administrativos de oposición* que aluden algunas leyes administrativas.
- d) *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, que comprende diversos tipos de contencioso-administrativo.

El maestro Gabino Fraga señala que en primer término debe existir una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, entre otros.

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

La opinión contraria, sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa, afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran contradictorias con las del particular. Otro argumento para señalar que no existe controversia es el hecho de que la misma no la resuelve un tercero ajeno al conflicto (juez), sino por una de las partes: la autoridad.

La similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial (procedimiento seguido en forma de juicio), no es bastante para concluir que por medio de aquel se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

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

Gabino Fraga menciona que son más fundados los argumentos aducidos por lo que sostiene que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera como se acaba de indicar, que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia.

5. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nuestro sistema constitucional está organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular; por actos de la Administración Pública, puede desembocar en el conocimiento de los tribunales judiciales federales a petición de los interesados.

Todos los procedimientos administrativos y de resoluciones administrativas que los culminan, sean de autoridades administrativas o de tribunales administrativos, encuentran fácil acceso dentro de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

No existe uniformidad en las legislaciones de los estados respecto a los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la administración, en otras, se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en tanto que finalmente, en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados con la administración activa, o sea los tribunales administrativos, según lo señala el maestro Gabino Fraga. Un tribunal administrativo es un órgano jurisdiccional, independiente en sus resoluciones ubicado orgánicamente en el Poder Ejecutivo y que resuelve imparcialmente entre gobernados y la Administración Pública.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del *contencioso administrativo*.

6. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como fundamento legal del recurso administrativo esta la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA), la cual resalta los siguientes puntos:

- a) Establece la presencia de un solo recurso administrativo, el de Revisión, regulado en los artículos 89 al 94.
- b) Esta ley no es aplicable a:
 1. Materias Locales y Municipales.
 2. Cuestiones fiscales y financieras.
 3. Ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.
 4. Responsabilidades de servidores públicos.
 5. Asuntos electorales.
 6. Justicia laboral y agraria.
 7. Entidades paraestatales.

Con relación al recurso administrativo, menciona como ejemplos de actos administrativos contra los que procede, conforme el art. 4 de la LFPA: *reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, éstos de carácter general y, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas y manuales que tengan por objeto establecer medidas específicas.*

Dentro de sus artículos transitorios, derogó tácitamente todos los recursos que había en leyes administrativas dictadas con anterioridad a su entrada en vigencia (1994).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto señaló, de dicha validez de recursos administrativos, eliminada por la derogación tácita:¹⁰

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LOS PREVIS-
TOS EN LAS DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS
SE ENCUENTRAN TÁCITAMENTE DEROGADOS
POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE AÚN
NO SE DEROGAN EXPRESAMENTE SE CONSERVARÁN
PARA SOLUCIONAR AQUELLOS MEDIOS DE
DEFENSA INTERPUESTOS ANTES DE LA EN-
TRADA EN VIGOR DE DICHA LEY.** El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan a dicha ley, particularmente los recursos administrativos de los diferentes ordenamientos que se refieren a las materias reguladas por ella, las cuales están acotadas por su artículo 1o. que señala que es aplicable a toda actividad de la Administración Pública Federal (centralizada y para estatal), con exclusión de su campo de aplicación de las materias fiscal, responsabilidades de servidores públicos, justicia agraria, justicia laboral, funciones constitucionales del Ministerio Público, y respecto de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiera, con una exclusión parcial, toda vez que a ellas les será aplicable el título tercero A, relativo a la mejora regulatoria; además, el referido artículo transitorio prevé que aquellos recursos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de la nueva ley adjetiva se resolverán conforme a la ley de la materia.

Por su parte, el artículo 9o. del Código Civil Federal establece que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que sea incompatible con la ley anterior. En atención a lo expuesto, a partir de la entrada en vigor de la

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todos los recursos que hubieran estado previstos en las diferentes leyes administrativas que regulen materias que entran en el campo de aplicación de aquella ley, se encuentran tácitamente derogados, y los preceptos que aún no lo estén expresamente, se conservan para solucionar los medios de defensa interpuestos antes de su entrada en vigor".

En virtud de lo anterior, es de concluir la medicina veterinaria zootecnia, su actividad administrativa derivada, queda incluida en la regulación de la LFPA (Ley Federal del Procedimiento Administrativo), y sólo quedarán vigentes los recursos señalados en leyes relativas a la materia, dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de la LFPA (1994).

A. Elementos esenciales para el recurso de revisión

Para que se pueda dar la figura del *recurso administrativo* es necesario que se cumplan los siguientes elementos:

- 1) **Ley que establece el recurso.** Esto dice que el recurso administrativo debe estar establecido en una norma jurídica emanada del Poder Legislativo, que dé seguridad al administrado para inconformarse de un acto emitido por la autoridad; permite que las inconformidades del gobernado no sean simples peticiones, sino que representan la obligación de la administración en ajustarse a la legalidad que se consagra el principio de legalidad plasmado en el artículo 16 de la Carta Magna (CPEUM).¹¹
- 2) **Acto administrativo.** Esto significa que todo acto administrativo debe fundarse en derecho (y la ley en la CPEUM), y emanar de autoridad y funcionarios competentes y cuando incurren en omisiones, errores, pueden ser impugnados por el particular y solicitar el examen del mismo. Se exige que para el interesado de un acto administrativo se le esté lesionando su esfera jurídica. Es de mencionar que estos actos pueden derivarse también de facultades discrecionales, que por el mismo precepto legal si lesionan derechos del particular pueden presentar la impugnación correspondiente.
- 3) **Lesión a un derecho.** Se refiere a que la autoridad emite un acto ilegal y lesiona los intereses de particulares. También puede suceder que la autoridad o Administración Pública dicte un acto legal para cumplir con sus obligaciones de bien común; sin embargo, puede lesionar intereses legítimos de terceros, por lo que éstos podrán interponer el recurso administrativo para que la autoridad deje de intervenir en su vida jurídica lesionada, ya sea modificando o revocando el acto administrativo lesionado.
- 4) **Autoridad competente ante quien se interpone el recurso.** Puede ser que sea la misma autoridad que dictó el acto u otra diferente, cuando es distinta la autoridad que conoce y decide sobre la impugnación del acto deberá sujetar su intervención a los

agravios señalados en el escrito que impugne el acto. Si es la autoridad quien emitió el acto, la que conoce de la impugnación tendrá más elementos para realizar el examen.

Es de comentar que la autoridad que conoce el recurso puede tener mayor jerarquía que aquella que emitió el acto que agravia al particular, pero no necesariamente así sucede, a veces la disposición permite que el escrito se interponga ante la autoridad distinta de la competente para conocer y resolver, la cual tendrá obligación de remitirla.

B. Guía para la presentación del recurso de revisión

- I. Nombre del trámite:
Recurso de revisión
- II. Fundamento jurídico y fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF): Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el (Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y sus reformas 24 de diciembre de 1996, 19 de abril y 30 de mayo de 2000). Título Sexto y demás disposiciones aplicables.
- III. Casos en los que debe o puede presentarse el trámite: **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 aquellos, 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 trámites se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva (esperando que concluya el procedimiento administrativo, hasta su conclusión).
- IV. Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite y manera de presentarlo: **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 (ya que su superior

jerárquico sería el Presidente de la República). 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.
- 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 personas morales.
- V. Plazo de interposición del recurso y autoridad competente: **Artículo 85.** El plazo para interponer el recurso de revisión será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.¹²
- VI. Plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado para resolver el trámite, en su caso, y se aplica la afirmativa o negativa ficta.
- VII. Criterios de resolución del trámite, en su caso: **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 (suplir), 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 cuales 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 (o se incurriría en una *variación de litis*, modificar lo planteado por las partes).

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 (por escrito de la autoridad que resuelve el recurso) o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado (sin oficio alguno acudir al juicio de nulidad contencioso administrativo o amparo administrativo, según el caso particular).

VIII. La autoridad encargada. Sentido de la resolución del recurso: 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.
- 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.

IX. Se desechará por improcedente el recurso:

Artículo 89. Un recurso no continuará y se desechará por improcedente en los siguientes casos:

- 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 (se aleguen cuestiones económicas o de otro tipo, no la violación de un derecho adquirido con anterioridad o su posibilidad de ser constituido);
- 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.

X. Será sobreseído el recurso cuando: Sobreseer, significa dar por concluido el procedimiento de recurso administrativo sin resolver si el acto fue o no legal y, por tanto se queda como estaba antes de presentar el recurso: **Artículo 90.** Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso (retire su demanda).
- 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.
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

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

I. Se presente fuera de plazo (consentimiento tácito).

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

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

XII. Información adicional de utilidad para los interesados: 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 contravengan 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 previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Artículo 95. La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o 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 haya de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.

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, lo anterior constituiría una alteración de los elementos con los que resolvió la autoridad administrativa.

7. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El maestro Andrés Serra Rojas menciona que aplicada a la Administración Pública la idea de *Justicia Administrativa* concreta en la jurisdicción administrativa, a un proceso administrativo, es el resultado que se produce cuando se hace una correcta, legal, aplicación de las normas jurídicas, lo cual se revisa por la propia Administración Pública, evitando que lleguen actos ilegales al examen innecesario de los tribunales judiciales.

Justicia Administrativa es cuando el acto administrativo se somete a un órgano, que encontrándose con relación al Poder Ejecutivo resuelve de manera materialmente jurisdiccional (como hacen los jueces, no de manera administrativa), cuya competencia está determinada en la legislación administrativa.

La justicia administrativa opera cuando se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes, si éstos no establecen dichos recursos o de revisiones de oficio, el órgano jurisdiccional es competente para llevar a cabo esta importante función pública de mantener el orden jurídico, el debido cumplimiento de la ley. La autotutela y el proceso administrativo son importantes factores de distinción.

*"Contencioso administrativo y justicia administrativa, no son locuciones sinónimas; ya que, la primera de ellas es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados con el rubro de justicia administrativa. Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido dentro de lo contencioso administrativo, debe comprenderse incluso el procedimiento de la administración activa cuando interviene para decidir un contencioso administrativo".*¹³

Alfonso Noriega, comenta:

*"La intervención jurisdiccional que tiene como materia o antecedente, una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales".*¹⁴

La existencia del contencioso administrativo tiene su fundamento en el hecho de que la Administración Pública, por ser uno de los poderes del Estado, intenta no someter la solución de los conflictos generados por sus actos administrativos al conocimiento de algún otro poder (el Judicial), con lo que se motiva la creación de órganos ubicados en el propio Poder Ejecutivo con autonomía e independencia suficientes, para que resuelvan jurisdiccionalmente (ausente el criterio administrativo), las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Existen cuatro tipos de contencioso administrativo, clasificados según el alcance de sus decisiones:

1. **Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo:** al revisar el acto impugnado, el revisor, deberá indicar al organismo funcionario de la Administración Pública por cuya actuación se presentó el juicio, el sentido que tendrá dicho acto.
2. **Contencioso de anulación, de ilegitimidad u objetivo:** limitado el tribunal a declarar nulo o válido el acto revisado, pero sin dar un alcance diverso.
3. **Contencioso de represión:** es donde se llegan a aplicar sanciones.
4. **Contencioso de interpretación:** tribunales a los que la Administración Pública puede pedir su opinión sobre el sentido en que debe emitirse dicho acto antes de emitirlo (como en algún momento lo fueron los tribunales agrarios que recomendaban el

sentido de resoluciones al Presidente de la República y éste, como máxima autoridad lo firmaba o no, discrecionalmente).

El fundamento legal del contencioso administrativo federal lo encontramos en el art. 73, fracción XIX-H de la Constitución, donde se otorga competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de autonomía para dictar sus fallos sobre controversias suscitadas entre particulares y la Administración Pública Federal; el artículo 122, Apartado C, Base Quinta,¹⁵ de la propia Carta Magna se señala el fundamento para el contencioso administrativo del Distrito Federal.

El art. 104 fracción I-B, señala que corresponde a los tribunales de la federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Lo contencioso administrativo ha sido definido:

*"Como la reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la Administración Pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente a favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo".*¹⁶

Serra Rojas lo describe como el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone –después de agotada la vía gubernativa– en unos sistemas ante Tribunales Judiciales y en otros, ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de derechos administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública –federal o local–, por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.

El maestro Gabino Fraga, define al contencioso administrativo desde dos puntos de vista: formal y material.

- **Formal**, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados *tribunales administrativos*.
- **Material**, cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última.

La primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia. Desde este último punto de vista, puede llegar a hablarse de contencioso-administrativo aún en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del Poder Judicial ordinario.

El contencioso administrativo material, surge cuando hay una controversia con motivo de un acto adminis-

trativo entre un particular afectado por él y la administración que lo ha realizado. Por lo que se necesita examinar el acto que provoca la contención y las partes que en ella figuran.

El acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo.

Es indispensable, que el acto tenga, respecto a la administración, el carácter de definitivo, es decir, que ya en ésta se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución (agotando el recurso administrativo que exista).

El agotamiento de recursos administrativos no implican el ejercicio de una función jurisdiccional, y sólo significan una revisión de los actos que hace la propia administración para deshacer los errores que hubiere o confirmar lo actuado por creerlo apegado a derecho.

En segundo término, el acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad, de una atribución de la administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituya un acto discrecional o arbitrario de la autoridad.

Como el acto administrativo puede ser un acto jurídico (que produce consecuencias de derecho a los gobernados) o un acto material (que no produce consecuencias de derecho a los gobernados), los efectos de la contención habrán de variar según se trate de una u otra especie.

La administración en su relación con los gobernados puede realizar sus actos de autoridad, de administración de leyes, con el carácter de poder público (imponiendo su imperio, su supraordenación respecto del gobernado), y dicha actuación está sujeta al Derecho Público (expropiaciones, cobro de impuestos, secuestro de mercancías); o también realiza actos con respecto a particulares regulados por la legislación civil (compraventas, arrendamientos, etc.).

Es evidente que cuando hay una lesión de un derecho, puede existir lo contencioso; pero también, en un régimen de legalidad debe admitirse que exista cuando hay una violación a un interés, para la constitución de ese derecho, siempre que éste sea personal y directo.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo significa, toda controversia suscitada por un acto de la administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa para la revisión de su legalidad, el apego a la ley en la actuación de la Administración Pública, de tal manera que aquí es el órgano el que da configuración al sistema.

Para el contencioso-administrativo material, se pueden clasificar en dos grupos los sistemas adoptados en diversas legislaciones: el sistema de los tribunales administrativos y el de los tribunales ordinarios.

El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la *Justicia Administrativa*, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial.

Tomamos de Bonnard los siguientes datos relativos al origen de la jurisdicción administrativa en Francia, país en donde ha llegado a su mayor perfección el sistema.

La jurisdicción administrativa procede, dice el autor citado, de dos reglas de separación: de la que impide a

tribunales judiciales intervenir en la administración y de la que separa la administración activa de la administración contenciosa. Sin embargo, las razones actuales de la subsistencia de esta primera regla de separación no son ya las de desconfianza de las autoridades judiciales, sino que han sido sustituidas por razones de aptitud, esto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no siempre existe para la administración.

La segunda regla, o sea, la separación de la administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de Separación de Poderes que constituye un obstáculo para que la administración activa sea el mismo juez de sus propios actos.

Esta regla sigue fundando hasta la fecha la separación de la administración activa y la contenciosa, como consecuencia de que su aplicación se ha pasado desde la separación mitigada en la que el tribunal administrativo se limita a proponer la decisión jurisdiccional a una autoridad administrativa que tiene así la *Justicia Retenida*, hasta la separación completa, en la que el tribunal tiene una *Justicia Delegada* y puede, por lo mismo, actuar con independencia de la administración activa.

La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la administración son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina *contencioso administrativo* o *función de control de legalidad de la actividad de la Administración Pública*.¹⁷

A. Guía para la presentación de un juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

- I. **Nombre del juicio:** Juicio Contencioso Administrativo Federal, conocido antes como Juicio de Nulidad Fiscal Federal.
- II. **Fundamento jurídico y fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF):** La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 2005 y entró en vigor el 1° de enero de 2006, cuenta además con una reforma de 27 de diciembre de 2006 al artículo 63 de ese ordenamiento.
- III. **Casos en los que debe o puede presentarse el trámite:** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Artículo 11. Ley Orgánica del TFJFA
El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
 - II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
 - III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
 - IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
 - V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.
 - VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
 - VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
 - VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de particulares involucrados en dichas responsabilidades.
 - IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
 - X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
 - XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
 - XII. Las que impongan sanciones administrativas a servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - XIII. Las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 - XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
 - XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.
- Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.
- También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.
- No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”
- Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos (los que causan afectación con la pura expedición de la norma) o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.
- Las autoridades de la Administración Pública Federal, también tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.
- IV. Unidades administrativas ante las cuales se puede presentar el trámite y manera de presentarlo:** Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada; si la resolución afecte a dos o más personas, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas, y designar a un representante común. art. 4º (LFPCA).

De acuerdo con el art. 13 de la LFPCA, la demanda se presenta por escrito ante la sala regional competente, dentro de los siguientes plazos:

- I. De 45 días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:
 - a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.
 - b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.
- II. De 45 días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente, para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.
- III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Demanda por correo

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante; el domicilio para recibir notificaciones puede estar ubicado en cualquier parte del territorio nacional, pero dentro de la jurisdicción de la Sala Competente.

El fallecimiento del interesado, en casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial o si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral suspende el plazo para iniciar juicio.

Demanda. Según el art. 14 de la LFPCA. La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

- II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada. Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas o se afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

Prevención y desechamiento de la demanda

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta (no nace el juicio). Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

ARTÍCULO 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.
- IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Ampliación de la demanda

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del

acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Trámite del proceso

El tercero, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en el juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente (art. 19). En la contestación el demandado expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- VI. Las pruebas que ofrezca.
- VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Con la contestación de la demanda se deberá adjuntar:

- I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes (Art. 41). El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

Desechamiento del juicio por improcedente:

ARTÍCULO 8o. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley. Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurran las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.
- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX. Contra reglamentos.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.
- XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.
- XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. No es improcedente el juicio

cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa. La procedencia del juicio será examinada aún de oficio.

En virtud de las disposiciones de ley, el juicio será sobreseído:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- V. Si el juicio queda sin materia.
- VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial (art. 9°)

Suspensión del acto reclamable

En el art. 24 se establece que una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; para ello se dispone que el escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
- b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.
- c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

- a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y
- b) Una copia del escrito mencionado por cada una de

las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente de suspensión.

El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

- I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.
- II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.
- III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.
- IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.
- V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización, citadas.
- VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:
 - a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y
 - b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.
- VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las

cuales considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

- VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este capítulo.
- IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:
- a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
 - b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y
 - c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.
- X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.
- XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.
- XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.
- XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada. Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.
- XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.

La sentencia definitiva en este juicio queda firme, según establece su art. 53 cuando:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.
- II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado.
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

Recurso de reclamación en el juicio

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, contestación, ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo correspondiente y multiplicar el cociente por doce.
- II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
- III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:
 - a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
 - c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
 - d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
 - e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
 - f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos.
- V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.
- VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización, previstas, en el artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

Alegatos

El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días antes citado, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Pruebas. Su valoración. La valoración de pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.
- II. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.
- III. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el art. 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia (Art. 46).

Sentido de la resolución en el juicio

ARTÍCULO 52. La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

- IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa. En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, monto, alcance y términos de la misma para su cumplimiento. Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.
- V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
- Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
 - Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
 - Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o se solicite rea-

lizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.

8. JUICIO DE AMPARO¹⁸

El juicio de amparo se ha consagrado como la institución jurídica mexicana por excelencia, desde la fecha en que fue creado en Yucatán, por el ilustre jurista Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, como consecuencia de la adopción del centralismo como sistema de Estado.

El constituyente yucateco se ve en la necesidad de elaborar un documento constitucional en el que se establezcan las bases de la organización del nuevo estado independiente, encomendándose esta tarea al Congreso respectivo y designándose como redactor del proyecto a Rejón, quien presenta a discusión su obra el 24 de Diciembre de 1840, siendo aprobada el 31 de marzo de 1841. Esa es pues la fecha de nacimiento del Juicio de Amparo, que fue creado como un medio íntegro de control constitucional, es decir, su finalidad era la protección de todo el ordenamiento constitucional, pero sólo en Yucatán.

Otro de los pilares y fundadores, pero sólo en Yucatán para la incorporación del juicio de amparo dentro del texto de la Carta Magna fue el jalisciense Don Mariano Otero Mestes, quien lo incluye a nivel federal en 1847.

"Por consiguiente, entiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habitan en cualquiera parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra".

Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos... Una ley más extensa, que fije exactamente los principios, que reconozca las excepciones, y sobre todo, que establezca los medios de hacerlas efectivas, es el único medio que podrá llenar esa necesidad tan importante".¹⁹

El medio para hacerlas efectivas fue el juicio de amparo, mediante el cual el gobernado, persona física o moral, nacional o extranjera, puede atacar de inconstitucionales los actos de cualquier autoridad, del Presidente de la República para abajo y, si es llegado el caso de

declarar la inconstitucionalidad del mismo, impedir que se le aplique y de estar consumado, pero reparable, volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de los derechos del gobernado. El primer juicio de amparo documentado, se dio en San Luis Potosí en 1849, teniendo como reclamante del derecho violado a Manuel Verástegui y el juez en funciones fue Pedro Sámano, el acto reclamado una orden de destierro (sin juicio previo), dictada por el gobernador del Estado Julián de los Reyes, contra el cual se otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

El juicio de amparo y el constitucionalismo social, los derechos de los grupos sociales: trabajadores, campesinos, estudiantes, etc., son aportaciones reales del Derecho Mexicano, integrados a las mayorías de los sistemas jurídico-políticos del mundo.

Para 1856, con un nuevo Congreso reunido para expedir otra Constitución, se mantiene el juicio de amparo como medio de control constitucional, encargado de retener la esfera jurídica de los gobernados, al admitirse a dicho juicio como un proceso a través del cual se impugnaban los actos de autoridades que lesionaran al individuo por actos contrarios al texto constitucional en lo relativo a garantías individuales, sin que se haga procedente dicha acción contra cualquier acto de autoridad que viole o vulnere la Constitución. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 reguló en sus artículos 1 y 2 al juicio de amparo y tuvo cinco leyes reglamentarias: como leyes de amparo las de 30 de noviembre de 1861, 20 de enero de 1869, y del 14 de diciembre de 1882; la regulación del juicio de amparo también se dio en los Códigos de Procedimientos Civiles de 1897 y 1909.

En la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los artículos 103 y 107 regulan al juicio de garantías. Los principios fundamentales del que son cinco:

- **Instancia o iniciativa de parte.** Sólo a petición de gobernado se inicia, nunca de oficio, porque así lo decidan los jueces.
- **Agravio personal y directo.** Detrimiento o menoscabo de los derechos de un particular, ya sea consumado o de inminente y cierta realización.
- **Definitividad.** Que el acto sea final, que no se pueda ya impugnar por otra vía (tiene excepciones).
- **Estricto derecho.** Se resuelve lo planteado, sin variar las cuestiones impugnadas (tiene excepciones concretadas en la *suplencia*).
- **Relatividad de la sentencia.** La resolución del juicio de otorgar el amparo, sólo beneficia a quien acudió a tribunales.

Bajo la vigencia de nuestra Constitución actual han estado en vigencia dos leyes reglamentarias del Juicio de Amparo que son: la primera, de fecha 18 de octubre de 1919 y la segunda, emitida el 10 de enero de 1936, que es la que actualmente rige a este medio de control constitucional.

9. CONCEPTOS BÁSICOS EN EL JUICIO DE AMPARO

Para entender al juicio de amparo, es primordial conocer los conceptos que se utilizan para el desarrollo procesal del mismo. El artículo 5 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala quienes son partes en este juicio de garantías:

- a) **Agraviado o Quejoso.** Es quien ejercita la acción de amparo; el gobernado persona física o moral, nacional o extranjera que alega una violación a sus derechos constitucionales.
- b) **Autoridad responsable.** Es el órgano u órganos del Estado con facultades de mando y decisión públicas que afecta indebidamente la esfera jurídica del gobernado; en otras palabras, aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. De ésta, emanan los actos que se reclaman por el quejoso, constituyéndose en la parte demandada en el juicio de amparo, es a quien se le atribuye la violación de garantías. Existen dos clases de autoridades responsables: ordenadora y ejecutora, la primera es aquella que emite un acto de autoridad, en tanto que la ejecutora es la autoridad que materializará las ordenes emitidas por sus superiores jerárquicos, en todas las autoridades que tengan relación con la emisión del acto de autoridad, así como aquellas que pretendan ejecutarlo.
- c) **Tercero perjudicado.** Se entiende como tal, a la persona que se ha visto favorecida por el acto de autoridad reclamado por el quejoso y que en tal virtud tiene interés en la subsistencia del mismo, interviniendo en el juicio constitucional para solicitar que se sobresea tal juicio o en su caso, se niegue la protección de la Justicia Federal al quejoso, argumentando la existencia de diversas causas de improcedencia del amparo o bien manifestando que el acto de autoridad reclamado es constitucional. En el juicio de garantías, el tercero perjudicado es una parte que puede existir o no, es decir no en todos los juicios de garantías hay tercero perjudicado, debido a que el acto reclamado únicamente cause perjuicios en la esfera del quejoso, sin que vaya a beneficiar a otro gobernado, pero en aquellos negocios en que si existe el tercero perjudicado, éste se convierte en contrario del quejoso, debido al interés que tiene de que se decrete la constitucionalidad del acto reclamado para que sus efectos beneficien su esfera jurídica, es por ello que anteriormente se le llamaba tercero interesado u *opositor*.
- d) **El Ministerio Público Federal.** Puede intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la Ley de Amparo. La intervención del Ministerio Público, no influye dentro del proceso, salvo cuando interviene como autoridad responsable, así como cuando participa en su calidad de represen-

tante del Presidente de la República. El Ministerio Público interviene en el juicio por medio de un pedimento, en el que solicita se declare el acto de autoridad como constitucional o no, dependiendo el caso y si tiene interés en producirlo, pues como ya se dijo, puede no intervenir en lo absoluto. Otros conceptos relevantes que utilizaremos para explicar al juicio de amparo como medio de control constitucional son:

- a) **Acto reclamado.** Es el acto de autoridad administrativo, legislativo o judicial (acto jurídico unilateral, imperativo y coercitivo), que se considera violatorio de garantías; es la fuente del inicio del juicio de garantías, por naturaleza es un acto proveniente de un órgano de estado.
- b) **Garantía violada.** Es el derecho, contenido en un precepto constitucional de la parte dogmática de la misma (artículos 1 al 29 generalmente), que se considera violado por el acto reclamado.
- c) **Concepto de violación.** Es la argumentación, el enlace lógico-jurídico que se realiza entre la pretendida garantía violada y el acto reclamado con el fin de demostrar que existe violación de garantías, es explicar por qué se nos violó un derecho contenido en la Constitución.
- d) **Antecedentes.** Los antecedentes del juicio de amparo son el conjunto de hechos del acto que da lugar a la violación de garantías en perjuicio del gobernado.
- e) **Peticiones.** Son el conjunto de solicitudes que el actor realiza al juzgador.

10. CONCEPTUALIZACIÓN, FINALIDAD Y OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO

La denominación que se ha dado al amparo, tiene un doble origen, uno gramatical y otro histórico; el primero deriva de la palabra *amparar* que quiere decir, proteger, tutelar, salvaguardar o resguardar, teniendo como finalidad primaria por parte de este proceso de tutela, salvaguardar o resguardar la fuerza constitucional, conjuntamente a las garantías individuales o del gobernado lográndose de esta manera la supremacía constitucional sobre todas las demás normas jurídicas y sobre cualquiera de los actos de autoridad que surjan en nuestro país. Por lo que se refiere al origen histórico, éste data de 1840, año en que el jurista yucateco Manuel Crescencio Rejón, designó a esta institución jurídica con el nombre de **Juicio de Garantías**, ya que a través de él se pretende conseguir la observancia de garantías individuales del gobernado que establece la Constitución Política dentro de todos los actos que emanen, incluso de una autoridad estatal.

Es por ello, que al amparo se le llama indistintamente como *juicio de amparo* o *de garantías*, en el entendido que son las garantías del gobernado, ya que el individuo no es el único sujeto de derecho tutelar de las garantías que se consagran en la Constitución, sino lo pueden ser, tanto personas físicas, como morales jurídicas de derecho privado (sociedades mercantiles y asociaciones civiles) o

personas morales oficiales, entendiéndose a cualquier entidad gubernativa u órgano de Estado.

El juicio de amparo constituye la última instancia en la cual se pueden impugnar la mayor parte de los actos jurídicos del Derecho Público, ya sean jurisdiccionales (sentencias), administrativos (actos administrativos) o legislativos (leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, circulares, estos últimos de alcance general), por lo que tutela íntegramente la constitucionalidad contra violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación consumada, presente o inminente, personal y directa a los derechos fundamentales, contenidos en la Constitución de un gobernado.

Por lo anterior, se puede definir al juicio de amparo como:

"El procedimiento jurisdiccional que por vía de acción, permite controlar el ejercicio del poder de la autoridad, para asegurar la libertad de los particulares".²⁰

En virtud de los cinco principios que regulan este importantísimo medio de defensa legal del gobernado, el mismo se puede oponer a actos del Presidente de la República, secretarios de Estado, gobernadores, o cualquier autoridad que le afecte su esfera constitucional de libertades o garantías y lo podríamos definir también como sigue:

El amparo es un juicio extraordinario, de constitucionalidad a solicitud de un gobernado, que procede por afectaciones de autoridad consumadas o inminentes a sus derechos, el cual procede, de manera regular, después de haber intentado defensas de legalidad y en el cual se resuelve por los tribunales federales según lo planteado, o por suplencia, con efectos individuales de sus resoluciones, sólo a favor de quien promueve.

En cuanto a medio de control constitucional, los artículos 103 y 107 de la Constitución, en relación con lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de Amparo, conceptualizan al juicio de amparo como:

"El procedimiento por medio del cual el gobernado que se considera afectado con una ley o acto de autoridad, por considerarlo contrario a los postulados constitucionales, solicita al órgano jurisdiccional para que éste declare la inconstitucionalidad correspondiente, con el objeto de que la autoridad que incurrió en esta transgresión al régimen constitucional repare su actuación arbitraria e ilegal, deje sin efecto la misma y vuelva las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, con lo que se restituye al quejoso en el goce y disfrute de la garantía individual."²¹

Por lo que se concluye, que el amparo es el juicio que resulta del ejercicio del derecho de acción del gobernado para solicitar a los órganos competentes resolver un acto que le produce afectación directa sobre sus garantías que consagra la Carta Magna, cuya naturaleza especializada por materia, es de carácter constitucional.

Por lo tanto, la **acción de amparo** es de orden constitucional, por lo que su alcance y eficacia es casi absoluta sobre actos ilegales de autoridad. La finalidad del juicio de amparo es restaurar dentro del Estado de Derecho, las garantías constitucionales del gobernado, anulando actos ilegales de las autoridades que rompen el equilibrio entre el ejercicio del poder y el de la libertad.

Su objeto es la restitución del goce de las garantías violadas al gobernado, la sentencia restablece las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado violatorio de garantías sea de carácter positivo; sin embargo, también puede ser de carácter negativo, en donde el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable de violar las garantías a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, conforme lo establece el artículo 80 de la Ley de Amparo.

11. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL JUICIO DE AMPARO

Para entender los principios constitucionales del juicio de amparo, es necesario mencionar que nuestra Carta Magna, está sustentada por el principio de supremacía constitucional que se define como:

“El carácter o atributo de la Constitución de servir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional”.²²

En nuestro régimen de derecho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente en vigor, es ley suprema de la República, como lo dispone expresamente el artículo 133 del citado ordenamiento jurídico, disposición de la que se desprende que también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados serían ley suprema, no obstante, emanan de la Carta Magna, es decir, tienen su fuente en la Constitución y les exige requisitos constitucionales para reconocerles el rango de “supremas”, ya que a los tratados les exige “que estén de acuerdo con la misma” (con la Constitución por lo cual no pueden ir en contra de ella y si lo hacen no serán “norma suprema”) y a las leyes del Congreso de la Unión “que emanen de ella” (que se funden en ella y por ende no la contravengan).

En todo régimen constitucional debe existir un sistema o medio de control para proteger a la Constitución, a la Ley Suprema contra las violaciones a su organización y postulados fundamentales. La violación se presenta ya sea porque haya un entendimiento o interpretación equivocada de preceptos o se hayan quebrantado, de manera flagrante omitiendo su acatamiento, de lo contrario las disposiciones constitucionales carecerían de fuerza coercitiva y no serían más que principios teóricos o simples normas de conducta, pero no jurídicas.

Conforme a lo anterior, cabe mencionar que las principales garantías del gobernado, en virtud de que éstas son la base para la procedencia del juicio constitucional, se encuentran contenidas en diversos artículos constitucionales; sin embargo, los más destacados son los consagrados en los artículos 1º, 14 y 16 primera parte, en que se contienen las garantías de audiencia y legalidad.

De acuerdo con el artículo 1º Constitucional, se otorga la titularidad de las garantías que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que son para todos los individuos y no hace discriminación alguna con relación a tales sujetos para que disfruten de estos derechos subjetivos públicos.

Por su parte el artículo 14 constitucional, se refiere a la **Garantía de Audiencia**, cuyo titular es todo gobernado. Esta garantía tiene una prohibición en contra de las autoridades en el sentido de impedir que actúen o realicen algún acto para el cual no les autoriza la ley y prohíbe privar al gobernado de bienes y derechos sin posibilidad de defensa legal; la misma garantía recae sobre un acto de autoridad que es el de privación de cualquiera de los bienes jurídicos descritos por ese numeral constitucional.

Así pues, el acto condicionado por esta garantía es el de privación, entendiéndose por privar a la conducta por virtud de la cual se menoscaban los derechos del gobernado, anulándolos, es decir, se reduce el mismo.

Finalmente, el artículo 16 constitucional, consagra la **Garantía de Legalidad** al establecer que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”²³

El órgano encargado de preservar el orden constitucional es el Poder Judicial de la Federación, cuyas sentencias emanadas del mismo en que se declara la inconstitucionalidad de una ley o acto sólo tiene efectos relativos a la cosa juzgada, es decir, limita su protección al caso especial que planteó el gobernado.

La procedencia constitucional del Juicio de Amparo se encuentra establecida principalmente en el artículo 103 constitucional, que debe ser relacionado directamente con el 107 del mismo ordenamiento jurídico, donde se encuentran establecidas diversas disposiciones acerca del Juicio de Amparo.

Los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refieren expresamente a que al Poder Judicial Federal corresponde el control y preservación de nuestro régimen constitucional; sin embargo, excepcionalmente esa facultad controladora se otorga también al Poder Judicial de los Estados, mediante el ejercicio de lo que se conoce como **jurisdicción concurrente**, lo cual se encuentra fundamentado en la fracción XII del artículo 107,²⁴ de la Carta Magna, pero que realmente se encuentra en desuso.

De ahí, que las bases esenciales que regulan la estructura y sustanciación del juicio de amparo se encuentren fundamentadas en el artículo 107 Constitucional y en su Ley Reglamentaria, de donde derivan los principios constitucionales o fundamentales del juicio de amparo. La mayoría de los autores coinciden en que los más importantes son:

- Principio de instancia de parte.
- Principio de agravio personal o directo.
- Principio de definitividad.
- Principio de estricto derecho.
- Principio de relatividad.

Otros autores como Ignacio Burgoa, señalan la existencia de otro principio, el de **Prosecución Judicial**.

A. Principio de Instancia de Parte

Consiste en que el juicio de amparo sólo se inicia cuando el gobernado lo solicita, es decir, en el momento en el que la persona física o moral, nacional o extranjera que se considera afectada por un acto de nuestras autoridades solicita a los tribunales de amparo para que intervengan en su protección.

De lo anterior, se desprende que los órganos de amparo no están legalmente facultados para actuar de oficio a favor del gobernado, sino que es requisito fundamental que el gobernado solicite su intervención en los términos y con las formalidades que para cada caso prevé la ley en la materia.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 107, la fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 4 de la Ley de Amparo.

CPEUM ARTÍCULO 107. *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:*

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada;

L.A. (Ley de Amparo) ARTÍCULO 4º. *El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, representante o defensor, si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, representante legal o defensor.*

B. Principio de Agravio Personal y Directo

Significa que la persona física o moral que ejercita la acción de amparo debe ser a quien se le afecta en sus derechos, interés jurídico; a quien le agravia personal y directamente el acto reclamado, es decir, quien estima que se le causa molestia por la privación de algún derecho, posesión o propiedad, en cualquiera de los casos que señala el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar, que para que el agravio ocasionado al gobernado dé lugar a la procedencia del juicio de amparo, éste debe ser de naturaleza personal, o sea, debe recaer en una persona determinada, ya sea física o moral, que sea titular de los derechos o posesiones violados por el acto de autoridad.

Otra característica, es que para que se actualice la procedencia de la acción de amparo, el agravio debe ser directo, ya sea que sus efectos hayan concluido, se estén realizando al momento de promover el amparo o aún cuando no hayan aparecido, pero exista presunción de la inminencia (ser cierta necesariamente su producción) de que se llegarán a producir.

C. Principio de Definitividad

Con este principio se pretende establecer que antes de promoverse el juicio de garantías deben agotarse todos

los recursos o medios de defensa ordinarios que las leyes ordinarias prevén, lo anterior con el objeto de combatir el acto de autoridad que se pretende reclamar en la vía constitucional; por lo que el juicio de amparo tiene el carácter de extraordinario, definitivo y es la última instancia que utiliza el individuo para anular el acto de autoridad que considera violatorio de sus garantías individuales, independientemente de que en algunos casos, se pueda obtener la anulación por medio de recursos o medios de defensa ordinarios.

La definitividad se encuentra consagrada en el artículo 107 Constitucional, fracciones III y IV, y en el artículo 73, fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo, mismas que señalan que el juicio de garantías procederá únicamente cuando no exista o se haya agotado el recurso ordinario; asimismo, establece la improcedencia del amparo, cuando exista o esté en trámite el medio de defensa que prevé la ley ordinaria para nulificar el acto reclamado.

CPEUM ARTÍCULO 107.- *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:*

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y estabilidad de la familia.
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

L.A. ARTÍCULO 73. El juicio de amparo es improcedente:

- XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños. Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.
- XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;
- XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley. No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación (en el oficio de la autoridad no se cita artículo alguno).

D. Excepciones al Principio de Definitividad

El principio en comento, tiene excepciones (lo que implica que no regirá el principio, no se aplica); las excepciones pueden ser de tres tipos:

- Constitucionales.
- Legales.
- Jurisprudenciales.

Existen excepciones previstas por la propia Constitución, por la Ley de Amparo, así como en las tesis de jurisprudencia a saber:

- a) La fracción IV del artículo 107 Constitucional y la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, establece que en materia administrativa, el amparo también procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, **y no será necesario agotar éstos** cuando la ley que los establece exija, para agotar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición decretar esa sus-

pensión; es decir, **si el acto reclamado carece de fundamentación** (acto de autoridad que no cita artículo alguno de la ley que le faculta para hacer lo que hizo), no existe obligación de agotar recursos legales previos al amparo, siempre que conforme a las leyes en la materia se suspendan dichos actos (sin pedir más requisitos que la propia Ley de Amparo en su artículo 124), independientemente de que el acto considerado en sí mismo sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo;

- b) El inciso c) de la fracción III del artículo 107 Constitucional, la parte final de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, así como lo establecido jurisprudencialmente por los tribunales colegiados de circuito, en su tesis **PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO. NO NECESITA AGOTAR RECURSOS ORDINARIOS PARA OCURRIR AL AMPARO**.²⁵ Este criterio establece que las personas extrañas al juicio, no están obligadas a agotar los recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de acudir al amparo; lo anterior debido a que al no tener reconocida su calidad de parte en el procedimiento en el que se dicta el acuerdo que la afecta, no está facultada para hacer valer los recursos señalados en la ley que regula ese procedimiento, entonces puede acudir a la vía de amparo para combatir dicho acto.
- c) La jurisprudencia con rubro **EMPLAZAMIENTO. FALTA DE**. (SJF, apéndice 85, Cuarta Parte, Tercera sala, p. 416), establece que cuando se trata de un nulo o incorrecto emplazamiento del agraviado, que le impida defenderse en el juicio instruido en su contra, **no se le exige que cumpla con la obligación de agotar previamente** los recursos ordinarios, puesto que al haber sido emplazado de manera ilegal, se deduce que no estaba enterado de manera formal de dicho procedimiento y por lo mismo, no estaba en posibilidad de intentar los medios de defensa ordinarios.
- d) El segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, prevé que en los casos en que el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se tenga necesidad de hacer valer recursos ordinarios, debido a que en estos casos se requiere tutelar garantías que, de lo contrario, podrían generar un daño irreparable.
- e) Otra excepción se encuentra consagrada en la tesis jurisprudencial denominada **AUTO DE FORMAL PRISIÓN, PROCEDENCIA DE AMPARO CONTRA ÉL. SI NO SE INTERPUSO RECURSO ORDINARIO**. (SJF, apéndice 85, Cuarta Parte, Tercera sala, p. 416), en donde se está en el supuesto de combatir un acto violatorio de las garantías que otorgan los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, relacionados con la libertad personal del quejoso, como son las órdenes de aprehensión, autos de

formal prisión, negativas de libertad bajo caución, entre otras; por lo cual con el objeto de proteger las garantías individuales, se puede acudir directamente al juicio de amparo.

- f) Aunado al inciso anterior, cuando en un amparo se reclama la violación directa a los artículos de la Constitución General de la República que prevén garantías individuales, no existe la obligación legal de agotar los recursos administrativos correspondientes, lo anterior está contemplado en la tesis **GARANTÍAS INDIVIDUALES, VIOLACIÓN DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO.**²⁶
- g) Finalmente, la jurisprudencia **AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS,**²⁷ determina que no se agotarán las instancias previas, cuando se impugne la constitucionalidad de la ley en que se pretende fundamentar el acto reclamado, ya que dicha norma jurídica se considera contraria a derecho.

Las improcedencias del juicio de amparo, sólo se fijan en la Constitución, la Ley de Amparo y la Jurisprudencia, las señaladas en otras leyes o tratados (como el TLCAN o Tratado de Libre Comercio para América del Norte que dispone, no procede el amparo contra resoluciones de sus paneles arbitrales), podrán tenerse como no puestas e ir al amparo y buscar que el juez admita el medio de defensa. Apoya lo anterior el criterio jurisprudencial del entonces magistrado Genaro David Góngora Pimentel (actual ministro de la SCJN y que llegó a ser su presidente) siguiente:

No. Registro: 250,874; Tesis aislada; Materia(s): Común; Séptima Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 145-150 Sexta Parte; Página: 134

IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, EN EL SENTIDO DE QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO QUE EN FORMA ENUNCIATIVA PREVÉ, DEBE DERIVAR DE CUALQUIER MANDAMIENTO DE LA PROPIA LEY DE AMPARO O DE LA CONSTITUCIÓN. *Conforme a la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente en los demás casos a los referidos en las fracciones anteriores, en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley. Esta fracción debe de interpretarse en el sentido de que la causa de improcedencia del juicio de amparo que en forma enunciativa prevé, debe derivar necesariamente de cualquier mandamiento de la propia Ley de Amparo o de la Constitución. Tal sucede en el caso en que la improcedencia del juicio de amparo, tratándose de actos derivados de consentidos, se establece en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de una causa diversa de las contempladas en las diecisiete fracciones del artículo 73, pues conforme a lo dispuesto por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, debe aplicarse esa jurisprudencia, atendiendo a su obligatoriedad.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1360/80. Emilio Blanco Zamudio. 18 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

E. Principio de Estricto Derecho

Exige que el juez se limite a resolver los actos reclamados y los conceptos de violación que se expresan en la demanda, sin hacer consideraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad que no hayan sido invocadas por el agraviado.

En nuestro país, este principio se llama también *Principio de Congruencia*, no está expresamente previsto por la Constitución ni por la Ley de Amparo, pero se deriva de una interpretación de los párrafos: segundo, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución y su correlativo 76 bis de la Ley de Amparo, pues al no establecer excepciones por materia de controversia (civil, penal, administrativa o del trabajo), se entenderá que no hay suplencia, es decir se tiene que resolver **estrictamente lo planteado**.

Este principio en la actualidad no constituye una base esencial del juicio de amparo, ya que la **suplencia de la queja**²⁸ se aplica en muchos casos y en todos los asuntos jurisdiccionales pues hay suplencia genérica "en todas las materias por leyes declaradas inconstitucionales, artículo 76 bis fracción I de la L.A. (Ley de Amparo) y particulares por materia como dispone el normativo en cita:

ARTICULO 76 Bis.- *Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:*

- I. **En cualquier materia**, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
- II. **En materia penal**, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del reo.
- III. **En materia agraria**, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.
- IV. **En materia laboral**, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.
- V. **En favor de los menores de edad o incapaces.**
- VI. **En otras materias**, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

En materia agraria la suplencia se amplía, como una parte del Derecho Social Mexicano, ya que por ejemplo se puede otorgar de oficio la suspensión del acto reclamado cuando pueda el mismo tener como consecuencia la privación de tierras ejidales o comunales, y por otra parte el juez, podrá obtener elementos de convicción (pruebas) a fin de favorecer a los núcleos campesinos ejidales o comunales.

F. Principio de la Relatividad de la Sentencia de Amparo

Con fundamento en la fracción II, primer párrafo del artículo 107 de la Carta Magna y del numeral 76 de la Ley de Amparo, se establece que:

“Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procedieren, en el caso especial sobre el que verse la demanda, **sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare**”.

Lo anterior se refiere a que en las sentencias dictadas en los juicios de amparo el juzgador debe abstenerse de hacer declaraciones pronunciamientos generales en cuanto a la inconstitucionalidad de la ley o acto que se reclama y concentrarse a otorgar la protección de la justicia federal únicamente a quien la pidió y sólo respecto del caso específico que se planteó en la demanda de garantías. Se le conoce también como **Fórmula de Otero**, por haber sido propuesta por el famoso jurista jalisciense Mariano Otero. La relatividad de la sentencia implica que cuando se declara inconstitucional una ley o parte de esta, sigue siendo válida para el resto del universo de obligados a cumplirla menos a quien obtuvo el amparo.

Existen medios de control que al resultar inconstitucional una ley otorgan una protección general: la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional, a tener efectos generales a la población se le conoce como “*erga omnes*”, para todos los hombres.

G. Principio de la Prosecución Judicial

Se refiere a que el acto jurídico de amparo debe desarrollarse con el carácter de un proceso judicial con todas las formalidades jurídicas del procedimiento jurisdiccional, como son la demanda, contestación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, periodo de alegatos y sentencia.

El primer párrafo del artículo 107 constitucional incluye este principio al señalar que las controversias por resolver en el juicio de amparo, deben sujetarse a procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley Reglamentaria, en este caso, la Ley de Amparo. Asimismo, esta Ley en su articulado determina estos procedimientos y formas a que debe sujetarse el trámite o sustanciación del citado juicio de garantías.

Lo anterior es perfectamente aplicable al amparo indirecto pues tiene substanciación de un proceso judicial, pero no así para el directo, el cual sólo revisa la sentencia de un procedimiento judicial previamente desarrollado por la ahora “*autoridad responsable*” o juicio natural (de origen), que se revisa en su constitucionalidad en amparo.

H. Otros principios básicos del juicio de amparo

Algunos autores señalan otros principios que se pueden apreciar en el juicio de amparo:

- **Principio de concentración:** esto significa que todo el juicio se concentra en una sola audiencia.
- **Principio de eventualidad:** es decir, que la demanda de amparo deberá contener absolutamente todas las reclamaciones referentes a un mismo acto reclamado.
- En cuanto a la sentencia, cabe mencionar, que la sentencia del amparo debe contemplar los siguientes principios:
 - a) **Principio de motivación:** por motivación se entiende la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso.
 - b) **Principio de fundamentación:** es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos con base en los cuales el juez resolvió el conflicto.
 - c) **Principio de exhaustividad:** debe realizarse la resolución de la demanda de manera completa, integral y resolver todos los planteamientos hechos como agravios o impugnaciones (afectaciones a derechos), a menos que sin realizar dicha actividad se otorgue la protección total al promovente, sin necesidad de seguir atendiendo sus reclamos.
 - d) **Principio de no variación de litis:** se tiene derecho a que no se cambie el planteamiento realizado por el promovente y resolver en la sentencia lo que se reclama, no una diversa situación.

12. ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

Con relación a la competencia para conocer el juicio de garantías, el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sostiene que serán los Tribunales de la Federación, quienes puedan resolver una controversia de las previstas, suscitada por:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas.
- b) Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- c) Los Juzgados de Distrito.
- d) Esporádicamente y en casos determinados (art. 107, fracción XII y 37 de la Ley de Amparo), los Tribunales Unitarios de Circuito.

El amparo surge únicamente cuando se contravenga alguna garantía con que se sujetarán los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, que conforme se mencionó anteriormente, el principio de prosecución judicial garantiza que el juicio de amparo nunca sea tramitado por arbitrio del juzgador, sino que este funcionario tiene la obligación de acatar y observar las etapas procesales previstas por la ley de la materia.

Sobre esta base, todos los gobernados que promuevan el juicio tienen la certeza y formalidades a que suje-

tará el Juez de Distrito, el Tribunal Colegiado de Circuito ó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento en que sé esté tramitando el referido juicio. Sobre este principio, la Ley de Amparo dedica su segundo artículo donde se contienen y establecen ciertas modalidades y obligaciones específicas para los juzgadores y partes.

13. TIPOS ELEMENTALES DE AMPARO

Existen dos tipos elementales o clases de juicio de amparo, mismos que se pueden clasificar en:

- a) **Juicio de amparo directo:** es aquel juicio de garantías en el que el acto reclamado es, materialmente, de naturaleza jurisdiccional de fondo, es una sentencia emitida por un tribunal independiente constituido mediante ley con autonomía en sus decisiones (resuelve el asunto en lo principal); este tipo de amparo se resuelve en los tribunales colegiados de circuito y se resuelve en una sola instancia, es uni-instancial.
- b) **Juicio de amparo indirecto:** es aquel juicio de garantías en el cual el acto reclamado es, de naturaleza legislativa, administrativa, civil, penal o del trabajo o jurisdiccional interlocutoria (resuelve una cuestión accesoria). Este tipo de juicio de amparo puede tener dos instancias (juicios) instrucción y revisión.

Toda controversia constitucional que se plantea ante un Juez de Distrito, es un Juicio de Amparo Indirecto, pues en él se da la posibilidad de que las partes interpongan el recurso de revisión prevista por la propia ley, dando lugar a la segunda instancia que se tramitará según la competencia o ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado; por lo tanto, cabe mencionar que los jueces de Distrito no pueden, en ningún caso, conocer del amparo directo, pudiendo llegar a presentarse ante ellos la demanda de ese tipo, pero sin que tengan facultades para tramitar el juicio planteado, por no ser de su competencia. Las facultades del Juez de Distrito son muy amplias que puede incluso decirse, que, por conocer de la suspensión de actos de autoridad, son mayores a las de los Magistrados de Circuito; la procedencia del amparo indirecto es más amplia que la correspondiente al amparo directo, se conoce de más actos de autoridad.

Procedimiento del juicio de amparo

El inicio de este juicio, comienza con la presentación de la demanda, que deberá ser por escrito; sin embargo, este requisito tiene una excepción, en materia penal, ya que en esta materia, el quejoso podrá presentarse ante el Juez de Distrito o incluso enviar a alguien por él y en forma verbal pedir el amparo y este funcionario está obligado a comparecerlo, dándole entrada a la queja, si no fue de manera personal en su oportunidad mandará a éste a presentarse y confirmar su demanda de amparo.

Ambos tipos de amparo, deberán contener en la demanda, los siguientes requisitos generales:

- a) **Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.** Este requisito es fundamental, ya que es necesario saber quién está promoviendo y con qué calidad jurídica. Por lo que hace al domicilio, es la designación de la casa para oír y recibir notificaciones del quejoso, al señalarlo se podrán practicar diversas diligencias de notificación personal, tales como alguna aclaración que despeje alguna oscuridad, duda o irregularidad de la demanda por el Juez o bien la notificación de acuerdos judiciales.
- b) **Nombre y domicilio del tercero perjudicado o la manifestación de que no existe.** Con la manifestación de este dato el Juez de Distrito, podrá ordenar el emplazamiento del sujeto que fue beneficiado por la autoridad responsable, al momento de emitir o ejecutar el acto que sea reclamado en el amparo y cuando el quejoso no indique tales aspectos en la demanda, el Juez lo requerirá para que exprese dichos datos, con ello no se deja en estado de indefensión al tercero perjudicado, que es la contraparte del quejoso, pues defiende un interés personal mayúsculo, al sujeto que comparezca al amparo en calidad de autoridad responsable.
- c) **Autoridad o autoridades responsables.** Como se mencionó en el apartado de conceptos, es la parte demandada en el juicio de amparo, por lo que es necesario señalarla para deducir sus derechos y defender el acto que se señala como inconstitucional; en la demanda el quejoso deberá designar todas y cada una de las autoridades que tengan relación con el acto impugnado en el proceso de protección, sin que sea necesario entablar tantas demandas como autoridades responsables existan, distinguiéndose entre autoridades ordenadoras y ejecutoras.
- d) **Acto reclamado y sus antecedentes.** Es la atribución ejecutada o por ejecutarse por cada autoridad del acto que de cada de ellas se reclame y el quejoso debe de manifestar, bajo protesta legal de decir verdad, para evitar que se abstenga de incurrir en la narración de mentiras (las cuales pueden ser sancionadas incluso como delito).
- e) **Preceptos constitucionales violados.** Es la expresión de los artículos constitucionales que contengan las garantías infringidas por la responsable, tal mención se necesita para que el juez se encuentre en la posibilidad de determinar si efectivamente se cometió la violación constitucional que se señala por el quejoso en su demanda. No obstante, de ser un requisito legal que debe constar desde la demanda, la propia Ley de amparo, establece la posibilidad de que el Juez Federal supla la deficiencia de la queja o de cita de preceptos legales. Con relación a este punto, la mayoría de las demandas de amparo se fundamentan en la violación de garantías de legalidad previstas por los artículos 14 y 16 constitucional, es en virtud de que con esa garantía se protege a todo el orden jurídico mexicano, en relación con actos de molestia y privación en contra de los gobernados. Consta de una premi-

sa mayor, constituida por la garantía constitucional, una premisa menor que está comprendida por el acto de autoridad que desconoce o infringe la garantía del gobernado y por una conclusión que será en el sentido de indicar por qué motivo el acto reclamado debe ser nulificado por la Justicia de la Unión al momento de resolver el juicio de amparo. No se han determinado los requisitos para formular estos preceptos, por lo que el quejoso está en la mayor libertad para redactarlos, generalmente se plasma el mayor número de conceptos de violación, sin importar si estos son contrarios a sí mismos, pues gracias a cualquiera de ellos se puede otorgar el amparo demandado, por ello se ha sostenido que esta parte de la demanda es la de mayor trascendencia dentro de dicho escrito lo cual obedece tan sólo a la razón de que los conceptos de referencia significan la exposición del criterio del quejoso en que se conforma la idea sobre inconstitucionalidad de la actuación autoritaria que se esté impugnando en la demanda.

14. JUICIO DE AMPARO DIRECTO

Este tipo de amparo, es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente y procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o sea cometida durante el procedimiento y afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

La denominación del **amparo directo** obedece tan sólo a que esta forma del Juicio de Garantías, era conocida al momento de su creación en forma inmediata por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que otro tribunal o juzgado tuviera injerencia en la controversia planteada.

El artículo 159 de la Ley de Amparo, establece:

“En los juicios seguidos ante Tribunales Civiles, Administrativos o del Trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso”,

En este numeral se especifican las causas por las cuales puede interponerse el amparo directo, describiéndose una serie de hipótesis de vicios dentro de los juicios, por lo que en la sentencia que se dicte se ordenará que sea repuesto el procedimiento, desde el acto violatorio, **dejando insubsistente todo lo actuado con posterioridad a la violación procedimental.**

Las hipótesis de procedencia del amparo directo, en materias civil, administrativa y laboral, son las siguientes:

- a) “Cuando al quejoso no se le cite a juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.

- b) Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio que se trate. Esta situación deberá ser demostrada en el amparo, porque si la falsa representación originó que el mismo agraviado no hubiese comparecido en el juicio, sino solamente su falso representante, entonces surte efecto la procedencia del amparo indirecto, por la existencia del tercero extraño a juicio.
- c) Cuando no se le reciba las pruebas que legalmente haya ofrecido o cuando no se desarrollen conforme a la ley.
- d) Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso o a su representante o apoderado.
- e) Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad.
- f) Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley.
- g) Cuando sin su culpa, se reciban sin su consentimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos.
- h) Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos, de manera que no pueda alegar sobre ellos.
- i) Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho, con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales del procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones mencionadas.
- j) Cuando el Tribunal Judicial, Administrativo o del Trabajo continúe el procedimiento, después de haber promovido una competencia o cuando el Juez, Magistrado o miembro de un Tribunal del Trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del Juicio”²⁹

A. Guía del procedimiento en un amparo directo

Conforme lo establece César Carlos Garza García, en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, independientemente de los obstáculos y complicaciones que pudiesen presentarse, conforme a la legislación vigente, el amparo directo deberá ser conforme a la Ley de Amparo, de la siguiente manera:

1. Demanda

La demanda es el escrito inicial del procedimiento de amparo. Deberá presentarse, ante el Juzgado de Distrito competente, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto reclamado, si el acto reclamado es una ley autoaplicativa, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigor o dentro de los 15 días siguientes a la notificación del primer acto de aplicación, salvo los casos de excepción enumerados por el artículo 22 de la Ley de Amparo.

La demanda de amparo directo, atendiendo al artículo 116 de la Ley de Amparo, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio del quejoso (y del agraviado en caso de ser distintos).
- b) Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- c) Autoridad responsable.
- d) Acto reclamado.
- e) Fecha de notificación de la resolución definitiva.
- f) Ley o acto aplicado inexactamente o dejado de aplicar.
- g) Garantía violada.
- h) Concepto de violación.
- i) Peticiones.

2. Auto de recepción

A la presentación de la demanda deberá recaer un auto, dictado por la autoridad responsable, que contenga:

- a) Expresión manifiesta de la recepción de la demanda.
- b) Orden de correr traslado y emplazar a las partes para que comparezcan en un plazo de diez días.

3. Informe justificado

Es la contestación de la autoridad responsable a la demanda del actor. Deberá presentarse junto con la demanda recibida, al correspondiente Tribunal Colegiado en un término de tres días, computable desde que se haya recibido la demanda y sus copias. Debe contener:

- a) La manifestación expresa sobre la existencia o inexistencia del acto reclamado,
- b) La exposición de las causales de improcedencia y sobreseimiento, de existir éstas, aplicables al caso,
- c) La fundamentación y motivación del acto reclamado,
- d) Como anexo, el original del acto reclamado, si es que existe.

Es importante hacer notar que la autoridad responsable, dentro del término antes citado, deberá presentar al Tribunal Colegiado la demanda, el informe justificado y además, al pie de la demanda deberá anotar:

- a) La fecha y hora de recepción de la misma.
- b) La fecha en que se notificó la sentencia combatida.
- c) Los días transcurridos entre la notificación definitiva y presentación de la demanda.
- d) Los días inhábiles existentes entre ellos.

4. Auto admisorio, desechatorio o aclaratorio

Al escrito inicial del procedimiento, una vez presentado ante el Tribunal Colegiado competente y en turno, deberá recaer un auto dictado por el presidente del citado tribunal que admita, deseche por notoriamente improcedente o mande aclarar la demanda por ser irregular. Si es correcto, se dicta un auto admisorio que contenga la admisión expresa de la demanda.

5. Auto de turno

Deberá dictarlo el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito dentro de los cinco días siguientes a la admisión

de la demanda y en él designará al magistrado relator, para que formule el proyecto de sentencia.

6. Proyecto de sentencia y sentencia

Se debe presentar por el magistrado relator a los demás integrantes del tribunal para su discusión, dentro de un plazo de 15 días desde que le fue turnado el expediente.

Si el proyecto de sentencia fuese aprobado, se firmará para constituir sentencia definitiva. Si fue rechazado, se designará a otro magistrado relator de entre los de la mayoría, que redacte la sentencia de acuerdo con los hechos probados y fundamentos legales que se hayan tomado en consideración al dictarla, debiendo quedar firmada dentro del término de 15 días.

El proyecto de sentencia, y por lo tanto, la propia sentencia, deberá integrar los siguientes capítulos:

- a) **Preámbulo:** enunciación de las partes, acto reclamado, número de expediente, tribunal que conoce del juicio, vía procesal que se sigue, etc., es decir, los datos generales del juicio.
- b) **Resultandos:** la narración sintética de los hechos acontecidos o presentados por las partes.
- c) **Considerandos:** es el enlace lógico jurídico entre lo postulado por las partes, lo probado y los dispositivos de ley aplicables al caso.
- d) **Puntos resolutivos:** la conclusión de cada considerando, determinando el sentido de la respuesta a las pretensiones y peticiones del actor.

Los efectos de la sentencia definitiva pueden conceder el amparo, negarlo o sobreseerlo.

Finalmente, cabe mencionar algunas características relevantes en el juicio de amparo directo:

1. No existen las etapas probatoria y preconclusiva.
2. No hay audiencia constitucional.
3. No hay incidente de ejecución de sentencia.
4. Usualmente no procede el recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva, sólo excepcionalmente cuando se discutan cuestiones de constitucionalidad que deba resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. Si se presenta el incidente de suspensión deberá resolverse de plano por la autoridad responsable.

15. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

Conforme al artículo 114 de la Ley de Amparo, este tipo de juicio se solicita ante el Juez de Distrito en los siguientes casos:

- a) *"Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por gobernadores de los Estados u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.*

- b) *Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.*
- c) *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso. Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.*
- d) *Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o cosas una ejecución que sea de imposible reparación.*
- e) *Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera.*
- f) *Contra leyes o actos de la autoridad federal o Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1 de esta ley.*
- g) *Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.*³⁰

A diferencia del amparo directo, este tipo de amparo se integra con todas las formalidades esenciales de un procedimiento: demanda, contestación (informe justificado, pruebas, alegatos y sentencia). Los medios de prueba pueden acompañar a la demanda, a través de diversos documentos, públicos o privados con las que cuenta el quejoso o integrarse posteriormente.

Según se desprende del artículo 150 de la Ley de Amparo, son admisibles toda clase de pruebas (documental pública y privada, testimonial, periciales, inspección judicial), excepto las de posiciones o confesional (pues este efecto tiene el informe justificado) y las que fueren contra la moral, las buenas costumbres o contra el derecho, pero debe aclararse que dicho ofrecimiento de pruebas, es un derecho procesal que se da a favor de todo sujeto que intervenga en el juicio en calidad de parte, es decir, exclusivamente a favor del quejoso y de la autoridad responsable.

Las pruebas deberán ofrecerse oportunamente y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio

de que el juez haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista sujeción expresa del interesado, cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho deberán anunciarla cinco días antes del señalado para la audiencia constitucional (la primera fecha que se señale al efecto y no las siguientes por diferimiento), exhibiendo copias de los interrogatorios para testigos o el cuestionario para peritos, emitiéndose sólo tres testigos por cada hecho.

A. Guía del procedimiento en un amparo indirecto

Tomando como referencia la anotación que se hizo en cuanto al amparo directo, se debe considerar que en la actualidad existen obstáculos y complicaciones que pueden presentarse en un juicio de amparo; sin embargo, idealmente debería de ser de la siguiente manera, conforme lo establece la legislación vigente:

1. Demanda

La demanda es el escrito inicial del procedimiento de amparo. Deberá presentarse, ante el juzgado de distrito competente, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto reclamado o si el acto reclamado es una ley autoaplicativa, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigor o dentro de los 15 días siguientes a la notificación del primer acto de aplicación, salvo los casos de excepción enumerados por el artículo 22 de la Ley de Amparo.

La demanda de amparo indirecto, atendiendo al artículo 116 de la Ley de Amparo, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.
- b) Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- c) La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes.
- d) La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación.
- e) Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1° de esta ley.
- f) Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que conten-

ga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

2. Auto admisorio, desechatorio o aclaratorio

Al escrito inicial del procedimiento deberá recaer un auto que admita, deseche por notoriamente improcedente o manda aclarar la demanda por ser irregular. Deberá contener:

- a) La admisión expresa de la demanda.
- b) La fijación de la fecha y hora para la audiencia constitucional.
- c) La solicitud de informe justificado de la autoridad responsable.
- d) La orden de emplazar y correr traslado de la demanda a las partes.
- e) El otorgamiento de la intervención al Ministerio Público.
- f) En caso de haberse promovido el incidente de suspensión, la orden de formar el expediente de dicho incidente.

3. Informe justificado

Es la contestación de la autoridad responsable a la demanda del actor. Deberá rendirse en el término de cinco días. Deberá contener:

- a) La manifestación expresa sobre la existencia o inexistencia del acto reclamado.
- b) La exposición de las causales de improcedencia y sobreseimiento, de existir éstas, aplicables al caso.
- c) La fundamentación y motivación del acto reclamado.
- d) Como anexo, copia certificada del acto reclamado, si es que existe.

4. Anuncio de las pruebas testimonial, pericial y/o inspección judicial

Con cinco días de anterioridad a la primera fecha de audiencia constitucional; si es que dichas probanzas son idóneas al caso; en caso de que se difiera la audiencia constitucional y se tenga nueva fecha, se perdió, en principio la oportunidad de invocar estas probanzas.

5. Audiencia constitucional

Deberá celebrarse dentro de los 30 días siguientes al de la presentación de la demanda de amparo indirecto. En la audiencia constitucional existen cuatro etapas:

- a) **Etapla postulatoria:** se presentan los escritos de demanda, informe justificado de la autoridad responsable y las exposiciones del tercer perjudicado y el Ministerio Público.
- b) **Etapla probatoria:** se ofrecen, califican, admiten y reciben las pruebas de las partes.
- c) **Etapla preconclusiva:** se presentan los alegatos de las partes.
- d) **Etapla conclusiva:** se dicta sentencia resolviendo la materia de la litis.

La sentencia definitiva en trato deberá contener los siguientes capítulos:

- 1) **Preámbulo:** enunciación de las partes, acto reclamado, número de expediente, tribunal que conoce del juicio, vía procesal que se sigue, es decir, contiene los datos generales del juicio.
- 2) **Resultandos:** es la narración sintética de los hechos acontecidos o presentados por las partes.
- 3) **Considerandos:** es el enlace lógico jurídico entre lo postulado por las partes, lo probado y los dispositivos de ley aplicables al caso.
- 4) **Puntos resolutivos:** es la conclusión de cada considerando, determinando el sentido de la respuesta a las pretensiones y peticiones del actor.

Los efectos de la sentencia definitiva pueden ser conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión, negarla o sobreseer en el juicio.

6. Ejecución de la sentencia

Sólo la sentencia que concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión conllevan ejecución y el juicio de amparo no concluye hasta que ésta se cumplimenta debidamente. La sentencia deberá cumplirse por la autoridad responsable dentro de las 24 horas siguientes a su notificación, pero eso casi nunca ocurre; de hecho, muchas veces es más tardado y difícil conseguir el cumplimiento de la sentencia que ganar el propio juicio de amparo. Existen varias vías para intentar el cumplimiento cabal de la sentencia de amparo:

- Incidente de Inejecución de sentencia.
- Queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.
- Inconformidad.
- Repetición del acto reclamado.
- Incidente de daños y perjuicios como cumplimiento sustituto.

7. Del incidente de suspensión

Es una medida cautelar, de prevención; la suspensión consiste en evitar que la autoridad responsable, si no ha consumado el acto que se reclame, se paralice y mantenga las cosas en el estado que se encuentran y no afecte así los derechos del gobernado. Se tramita por vía separada (incidental), por lo que viene a ser un procedimiento alterno y concomitante al del juicio principal; usualmente el escrito de interposición se presenta junto con el de la demanda. El mismo, deberá contener:

- a) **Auto admisorio, desechatorio o aclaratorio:** en el expediente del incidente de suspensión deberá dictarse auto admisorio, desechatorio o aclaratorio. Si se admite a trámite el incidente de suspensión, el auto que así lo determine deberá incluir:
 - a.1) la admisión expresa del incidente,
 - a.2) la concesión o negación de la suspensión provisional (contra esta resolución procede la

- queja de las partes, ya sea que se conceda o niegue),
- a.3) la fijación de fecha y hora para la audiencia incidental,
 - a.4) la solicitud del informe previo a la autoridad responsable.
- b) **Informe previo:** deberá rendirlo la autoridad responsable dentro del término de 24 horas y deberá contener la manifestación expresa sobre la existencia o inexistencia del acto reclamado.
- c) **Audiencia incidental:** se deberá celebrar dentro de las *setenta y dos horas* siguientes al término para rendir el informe previo. Existen cuatro etapas:
- c.1) **Etapla postulatoria:** se presentan los escritos de solicitud del incidente y el informe previo de la autoridad responsable.
 - c.2) **Etapla probatoria:** se ofrecen, califican, admiten y reciben las pruebas de las partes.
 - c.3) **Etapla preconclusiva:** se presentan los alegatos de las partes.
 - c.4) **Etapla conclusiva:** se dicta sentencia interlocutoria resolviendo la materia del incidente. La sentencia interlocutoria en trato deberá incluir el preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos.

Los efectos de la sentencia interlocutoria pueden ser conceder o negar la suspensión definitiva (contra este auto procede el recurso de revisión).

8. Recurso de revisión

En contra de la sentencia definitiva resolviendo el juicio principal o de la sentencia interlocutoria resolviendo el incidente de suspensión, procede dentro de los diez días siguientes a la notificación de la misma.

16. RESUMEN

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

Sus ventajas:

- Permite a la autoridad corregir sus propios errores administrativos.
- Proporciona a la autoridad un conocimiento pleno de las fallas en la aplicación de las leyes, procedimientos e interpretaciones de leyes imperfectos.
- Las instancias se resuelven, presumiblemente, en forma más rápida que la vía judicial, ya que supuestamente se exigen menos requisitos.
- Teóricamente, es un instrumento eficaz de las autoridades administrativas para el control de la legalidad.
- Evita al contribuyente un conflicto costoso.

- Se elimina sobrecarga de trabajo para tribunales administrativos.
 - Es un paso previo para preparar la demanda judicial.
- Sus desventajas:

- Los servidores públicos superiores le dan la razón mayoritariamente a la propia autoridad administrativa.
- La autoridad no resuelve o retarda su resolución.
- Sirven para la reforma administrativa-fiscal, del año siguiente.
- Existen tecnicismos jurídicos que sólo conocen los expertos en la materia, lo que hace riesgoso su agotamiento por personas que no lo conocen a fondo.
- Ante el desconocimiento de su existencia, se pierde el derecho a la justicia administrativa por no interponer los medios de defensa legal previamente.

Diferencias entre recursos administrativos y el juicio de nulidad (contencioso administrativo):

1. En el recurso administrativo resuelve la propia autoridad administrativa; no hay tercero que resuelva. En el juicio de nulidad, por el contrario, existe un tercero que resuelve. Por eso los juicios se llevan ante los "tribunales" que viene del vocablo *trites*, es decir, tres partes: un actor, un demandado y un juez o magistrado (unitario o colegiado). Este tercero es, por naturaleza, imparcial, no interesado en el resultado de la contienda.
2. Los principios teórico doctrinales que rigen a los recursos y juicios son decididamente diferentes; en los recursos rige el principio de la autotutela y en los juicios, el de la igualdad procesal de las partes y las formalidades esenciales de un procedimiento judicial. Diferencias entre el juicio de nulidad (contencioso administrativo) y el juicio de amparo:
 1. El juicio de nulidad es un juicio de legalidad y el de amparo es de constitucionalidad.
 2. El juicio de nulidad es tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se integra en el Poder Ejecutivo; el de amparo (en materia administrativa), se tramita ante los tribunales del Poder Judicial Federal, como son los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).
3. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser revisadas por los tribunales Colegiados de Circuito mediante amparo directo si afecta al gobernado o Revisión Fiscal si afecta a la autoridad, para conocer si se ajustan a las disposiciones constitucionales en materia de garantías individuales. Las sentencias de los juzgados de Distrito se revisan en los tribunales Colegiados de Circuito, que son tribunales federales, las decisiones de éstos últimos son, en principio, irrevisables (a menos que quede pendiente una cuestión de constitucionalidad de leyes en cuyo caso resolvería la SCJN).

REFERENCIAS

1. Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
2. Noguero de la Roquete, Pedro: *Apuntes de Derecho Administrativo*, División de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho, UNAM. México, 2002.
3. Fraga, Gabino. *Op. cit.*
4. Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
5. Noguero de la Roquete Pedro. *Op. cit.* Artículo 8 de la CPEUM: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".
6. *Ibidem*
7. Fraga, Gabino. *Op. cit.*
8. En materia federal el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; en materia local el *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, o su equivalente en los estados.
9. Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
10. N° de registro: 184,025. Tesis Aislada. Materia: Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Junio de 2003. Tesis: 2a. LXXXVIII/2003. Página: 300 Contradicción de tesis 154/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 30 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, pues no se refiere al tema de fondo que se resolvió.
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
12. ART. 28 (LFPA).- *Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles. En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1o. de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1o. de mayo; 5 de mayo; 1o. y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.*
13. Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
14. Alfonso Noriega en Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
15. Art. 122...C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:...BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.
16. De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael. *Op. cit.*
17. Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*
18. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Nueva Ley de Amparo. México, agosto del 2003.- Documento de trabajo que presenta un estudio acerca del juicio de amparo, con el objeto de mostrar un panorama actual de nuestro instrumento de tutela vigente en el marco del derecho público mexicano.
19. Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*. México, 2002. Ed. Porrúa, pag. 305
20. Garza García, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Ed. Mc Graw Hill, 1997. P. 196.
21. *Ibidem*. P. 6.
22. Espinoza Barragán, Manuel Bernardo: *Juicio de Amparo*. P. 2.
23. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. México, 2003. Art. 16.
24. Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:... XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII. Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;
25. No. Registro: 208,622; Tesis aislada; Materia(s): Común; Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; XV-II, Febrero de 1995; Tesis: VI.1o.227 K; Página: 447.
26. No. Registro: 256,379; Jurisprudencia Materia(s): Común; Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 42 Sexta Parte; Página: 147; Genealogía: Informe 1972, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 29. Apéndice 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, Segunda Parte, tesis 675, página 493.
27. No. Registro: 233,800; Tesis aislada; Materia(s): Constitucional, Común; Séptima Época; Instancia:

Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 17 Primera Parte; Página: 15; Genealogía: Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, primera tesis relacionada con la jurisprudencia 75, página 156.

28. La *suplencia de la queja* significa que el órgano jurisdiccional de amparo debe hacer valer oficiosamente

cualquier aspecto de inconstitucionalidad de la ley, acto o resolución que se reclama, a efecto de otorgar al quejoso la protección de la justicia federal. *Ibidem*. P. 43.

29. Ley de Amparo, artículo 159. www.cddhcu.gob.mx

30. Ley de Amparo, artículo 114. www.cddhcu.gob.mx

NOTA: Los números de página en **negritas** indican cuadros y en *cursivas* corresponden a figuras

A

- Académico, 7
- Acción administrativa, 86
- Acto
 - administrativo, 83, 87
 - ilegal, 80
 - anulación del, 80
 - coercitivo, 97
 - confirmación del, 80
 - imperativo, 97
 - jurídico unilateral, 97
 - modificación del, 80
 - reclamado, 97
 - suspensión del, 92
- Acuacultura, 2, 8
- Acuerdo, 23
 - General de Aranceles y Comercio, 41
- Administración
 - control administrativo de la, 82
 - de empresas agropecuarias, 3
 - de recursos forrajeros, 3
 - pecuaria, 3
 - pública, 3, 9
 - central, 9
 - control jurisdiccional, 82
 - federal, 9, 83
 - paraestatal, 9
 - sanitaria, 3
- Agente aduanal, 65
- Agraviado, 96
- Agravio
 - directo, 96, 99
 - formulado, 101
 - personal, 96, 99
- Agricultura, 58
- Alegatos, 94
- Alimentación, 3
- Ambiente, 3
- Amparar, 97
- Amparo, 80
 - acción de, 97
 - directo, 104
 - guía del procedimiento en, 104
 - indirecto, 106
 - guía del procedimiento, 106
- Animales, inspección en aeropuertos, 58
- Antecedentes del juicio, 97
- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, 38
- Asociación de Transporte Aéreo Internacional, 65
- Audiencia
 - constitucional, 107
 - etapa conclusiva, 107
 - etapa postulatoria, 107
 - etapa preclusiva, 107
 - etapa probatoria, 107
 - incidental, 108
 - etapa conclusiva, 108
 - etapa postulatoria, 108
 - etapa preclusiva, 108
 - etapa probatoria, 108
- Auditoría Ambiental, 52
- Auto
 - aclaratorio, 105, 107
 - admisorio, 105, 107
 - de formal prisión, 100
 - de recepción, 105
 - de turno, 105
 - desechatorio, 105, 107

Autoridad
demandada, 91
responsable, 96

B

Barrera de defensa fitozoosanitaria, 58
Bienestar animal, 3
Biodiversidad, 53
Biotecnología, 8
Brucelosis
bovina, 42
caprina, 42

C

Camaronicultura, 2, 8
Certificado
oficial de exportación, 65
zoosanitario, 45
de importación, 60
Cirugía
estética, 3
zootécnica, 3
Código
Civil Federal, 83
de Ética, 67
Fiscal de la Federación, 88
Penal, 75
Sanitario, 34
COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria), 58
Comisión
Federal de Mejora Regulatoria, 58
Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, 52
Nacional de Arbitraje Médico, 13
Comité Consultivo Nacional de Normalización en Protección Zoosanitaria, 45
CONAMED (Comisión Nacional de Arbitraje Médico), 13
CONAPROZ (Comité Consultivo Nacional de Normalización en Protección Zoosanitaria), 45
Confederación Nacional Ganadera, 35
Conferencia Internacional sobre la Biosfera, 50
Confesión, 94
Consejo
de Salubridad General, 51
Nacional de Sanidad Animal, 42
Superior de Salubridad, 34
Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10
vetos interpuestos a partir de 1917, 19
Constitucionalismo social, 96
Consultores, 7
Consultorio veterinario
alta,
ante Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 62
en bomberos, 63

aviso,
a la SAGARPA, 63
ante la Secretaría de Salud, 63
de declaración de apertura para, 62
disposiciones legales para abrir un, 62
Contencioso
administrativo, 79, 82, 85, 108
formal, 86
material, 86
de anulación, 86
de ilegitimidad, 86
de interpretación, 86
de plena jurisdicción, 86
de represión, 86
objetivo, 86
subjetivo, 86
Contencioso-administrativo, 87
Control
administrativo, 82
jurisdiccional, 82
lechero, 35
Controversia constitucional, 102
Cordón cuarentenario, 59
del centro, 59
del istmo, 59
del norte, 59
del peninsular, 59
del sur, 59
Criterio administrativo, 86

D

Decretos, 23
Defensa, 80
Definitividad, 96, 99
Delitos administrativos, 69
Demanda, 89, 104, 106
ampliación de, 90
desechamiento, 89
interpuesta, 89
por correo, 89
prevención, 89
trámite del proceso, 90
Demandante, 89, 91
Derecho(s), 11
adquirido, 30
civiles, 12
Constitucional Mexicano, 104
culturales, 12
de veto, 18
económicos, 12
fundamentales, 12
humanos, 12
lesión a un, 83
limitantes, 12
penal, 68
administrativo, 68, 69
común, 69

políticos, 12
sociales, 12
Desarrollo rural, 3
Diagnóstico clínico, 2
Diario Oficial de la Federación, 20, 84
DINESA (Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal), 59
Dirección General
de Inspección Fitozoosanitaria, 58
de Salud Animal, 58
de Sanidad,
Animal, 38
Vegetal, 58
Diseño zootécnico y ecológico, 3
Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal, 59
Doctrina de Pillet, 33
Documentos digitales con firma electrónica, 94
DOF (Diario Oficial de la Federación), 84

E

Ecosistemas, 2
Especies amenazadas de fauna y flora silvestres, 65
convenio de comercio de, 65
Emplazamiento, 100
Enfermedad
de Aujeszky, 42
de Newcastle, 42
exótica de animales, 59
Epizootias, 2
Erga omnes, 102
Especialista en fauna silvestre, 50
Estado, 8
contemporáneo, 8
de bienestar, 8
de derecho, 8
de indefensión, 80
social, 8
Estricto derecho, 96
Ética profesional, 2
Exhaustividad, 102

F

Farmacéutica veterinaria, 2
Farmacias veterinarias, 4
Fármacos veterinarios, 4
Fauna silvestre, 51
Fiebre
aftosa, 4
porcina, 42
Fórmula de Otero, 102
Funcionarios
con fuero constitucional, 71
gubernamentales, 7
Fundamentación, 102

G

Galgódromos, 4
Ganadería, 58
Garantía
de audiencia, 98
de legalidad, 98
individual, 101
violada, 97
Garrapata Boophilus, 42
GATT (*General Agreement Trade and Taxes*), 41
Generalidad, 17
Gestión epidemiológica, 3
Guía
del procedimiento en amparo,
directo, 104
indirecto, 106
para la presentación del recurso de revisión, 84

H

Higiene de alimentos, 6
Hipódromos, 4
Hoja de requisitos zoosanitarios, 60, 65

I

IATA (Asociación de Transporte Aéreo Internacional), 65
Impacto ambiental, 3
Improcedencia, 101
Inconstitucionalidad, 102
Industria
alimentaria, 4
avícola, 4
farmacéutica, 4
porcícola, 4
Influenza aviar, 59
Informe justificado, 105, 107
Infracciones, 69, 70
Iniciativa de parte, 96
INIP (Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias), 36
Inobservancia, 1
Inspección fitozoosanitaria, 58
Instancia de parte, 96, 99
Instituto
Nacional,
de Ecología, 52
de Investigaciones Pecuarias, 36
Pecuario, 35
Investigador, 7
Irretroactividad, 17

J

Jerarquía
de leyes, 20
de normas jurídicas según el sistema mexicano, 24

Juicio

- Contencioso Administrativo, 87
 - guía para la presentación, 87
 - de Amparo, 75, 95, 96
 - ámbito de competencia, 102
 - antecedentes del, 97
 - clases de, 103
 - conceptualización, 97
 - directo, 103, 104
 - finalidad, 97
 - improcedencia del, 101
 - indirecto, 103, 105
 - objeto, 97
 - principios constitucionales, 98
 - procedimiento del, 103
 - tipos elementales de, 103
 - de garantías, 96, 97
 - de legalidad, 108
 - de lesividad, 82
 - de nulidad, 108
 - fiscal, 82
 - de procedencia, 71
 - político, 74
 - recurso de reclamación, 93
 - sentencia definitiva en, 93
 - sentido de resolución en, 94
- Juntas
- de Salubridad, 34
 - de Sanidad, 34
- Jurisdicción
- administrativa, 87
 - concurrente, 98
- Jurisprudencia, 80
- Justicia
- administrativa, 79, 86
 - delegada, 87
 - retenida, 87

L

-
- Legislación, 17
- Lesión a un derecho, 83
- Ley, 17
 - abrogada, 29
 - agraria, 10
 - alcance y características, 17
 - aprobación de, 18
 - complementaria, 23
 - de amparo, 76, 94, 98
 - de Comercio Exterior, 10, 88
 - de Desarrollo Rural Sustentable, 10
 - de Fomento Agropecuario, 40
 - de Organizaciones Ganaderas, 10
 - de Pesca, 10
 - de Protección Ambiental, 53
 - de Sanidad Fitopecuaria, 44
 - de Terrenos Baldíos, 34
 - derogada, 29
 - discusión de, 18

- en medicina veterinaria y zootecnia, 34
 - estructura de, 46
 - excepciones al principio de irretroactividad de, 31
 - Federal de Procedimiento Administrativo, 10, 48, 82
 - Federal de Responsabilidad Patrimonial, 93
 - Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, 88
 - Federal de Sanidad Animal, 11, 44, 46, 60
 - disposiciones generales, 46
 - innovaciones, 45
 - medidas zoosanitarias, 47
 - reformas, 49
 - Federal de Sanidad Vegetal, 60
 - Federal sobre Metrología y Normalización, 11, 45
 - General de Bienes Nacionales, 11
 - General de Educación, 11
 - General de Salud, 11, 45
 - General de Vida Silvestre, 11, 53
 - General del Equilibrio Ecológico, 53
 - General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 11
 - iniciativa de, 18
 - irretroactividad de, 30
 - jerarquía de, 20
 - marco conceptual, 17
 - ordinaria, 22
 - Orgánica, 23
 - de la Administración Pública Federal, 9, 11
 - del TFJFA, 87
 - penal, 76
 - preferencia de, 26
 - primacía de, 26
 - primaria, 22
 - promulgación de, 18
 - proyecto de, 18
 - publicación de, 18
 - que establece el recurso, 83
 - reglamentaria, 23
 - del Juicio de Amparo, 100
 - reserva de, 26
 - retroactividad de, 30
 - secundaria, 22
 - secundum quid*, 23
 - simpliciter*, 22
 - sincrónico de, 20
 - sucesivo de, 20
 - ultraactividad de, 30
 - vigencia de, 20
- LFPA (Ley Federal de Procedimiento Administrativo), 82
- Liberalismo Social, 40
- Litis, 102
- LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), 9

M

-
- Magistrado instructor, 93
- Materia
 - agraria, 101

laboral, 101
penal, 101
Medicina
comparada, 6
veterinaria, 1
 importancia, 1
 preventiva, 10
 su contribución social, 5
Médico veterinario zootecnista, 1
 actividad profesional, 3
 ejercicio libre, 3
 específica del, 2
 privada, 3
 pública, 3
 social, 3
 ante las autoridades administrativas, 79
 código de ética, 67
 como exportador de fauna silvestre, 64
 como importador de fauna silvestre, 64
 derechos, 11
 distribución de acuerdo con características del empleo, 5
 especialista en fauna silvestre, 50
 impugnaciones y defensas legales, 79
 infracciones y sanciones administrativas, 67
 mercado de trabajo, 3
 obligaciones, 11, 13
 perfil profesional, 2
 perspectivas, 6
 por ocupación principal, 5
 procedimientos administrativos por servicios, 57
 profesión, 2
 responsabilidades, 11, 13, 67
 su contribución social, 5
 transformaciones económicas, 6
Medida
 cautelar, 92
 zoosanitaria, 47
Mejoramiento genético, 3
Ministerio Público Federal, 96
MVZ (médico veterinario zootecnista), 1

N

NOM (Normas Oficiales Mexicanas), 11, 52
Norma(s)
 conflictos de, 28
 en el espacio, 31
 en el tiempo, 29
 coordinación de, 20
 doctrinales, 22
 estructurales, 22
 fundamental, 22
 impositivas, 22
 individualizadas, 23
 inferiores, 22
 jurídica, 1, 28
 ámbito de validez de, 29
 aplicación de, 28

 espacial, 29
 temporal, 29
 vigencia determinada, 29
 vigencia indeterminada, 29
legales, 1
Mexicana, 11
Oficial Mexicana, 11
reglamentarias, 23
secundarias, 22
subordinación de, 20
supraordinación de, 20
suprema, 98
Nulidad, 95
Nutrición, 3
 animal, 6

O

Obligatoriedad, 17
Oficial de Seguridad Fitozoosanitaria, 60
Oficina
 de Inspección de Sanidad Agropecuaria, 58
 Internacional de Epizootias, 66
OIE (Oficina Internacional de Epizootias), 66
OMC (Organización Mundial de Comercio), 43
Opositor, 96
OPS (Organización Panamericana de la Salud), 10
Ordenamientos
 decenio 1900-1909, 34
 decenio 1910-1919, 35
 decenio 1920-1929, 36
 decenio 1930-1939, 37
 decenio 1940-1949, 38
 decenio 1950-1959, 39
 decenio 1960-1969, 40
 decenio 1970-1979, 41
 decenio 1980-1989, 43
 decenio 1990-1999, 44
 legales en fauna silvestre, 51
Órdenes, 23
Organización
 Mundial de Comercio, 43
 Panamericana de la Salud, 10
Órgano de Administración Pública, 80

P

Pacto de Solidaridad, 41
Permiso
 de aprovechamiento de animales, 64
 de exportación de animales, 64
 de importación de animales, 64
 de traslado de animales, 64
Petición, 97
Pirámide Normativa, 20
Plan Nacional de Desarrollo, 40
Poder Judicial, 87

Política Ecológica, 51
 Estatal, 52
 Principio
 constitucional, 98
 de agravio,
 directo, 99
 personal, 99
 de concentración, 102
 de congruencia, 101
 de Continuidad del Servicio Público, 81
 de definitividad, 80, 81, 99
 excepciones al, 100
 de estricto derecho, 101
 de eventualidad, 102
 de exhaustividad, 102
 de extraterritorialidad absoluta, 33
 de fundamentación, 102
 de instancia de parte, 99
 de irretroactividad, 30
 de legitimidad, 81
 de motivación, 102
 de no variación de litis, 102
 de prosecución judicial, 102
 de relatividad de sentencia de amparo, 102
 de solvencia, 81
 de territorialidad,
 absoluta, 33
 y extraterritorialidad combinadas, 33
 Procedimientos
 administrativos, 57, 82
 de Responsabilidad Administrativa, 73
 jurisdiccionales, 82
 Proceso
 administrativo, 57
 legislativo, 18
 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 52
 Producción
 animal, 2
 aplicación, 10
 difusión de técnicas de, 10
 investigación, 10
 perfeccionamiento, 10
 veterinaria, 1
 Productos agropecuarios
 importaciones,
 comerciales, 59
 turísticas, 59
 procedimiento para inspección y certificación de, 61
 Productos de origen animal, 3
 transformación y protección, 3
 Profepa (Procuraduría Federal de Protección al Ambien-
 te), 52
 Profesión veterinaria, 6
 Programa
 de Rescate Ovino, 38
 Inmediato de Reordenación Económica, 40
 Promoción del bienestar animal, 3
 Prosecución judicial, 102
 Protección
 a la flora y fauna silvestres, 53
 ambiental, 53

Proyecto de sentencia
 considerandos, 105
 preámbulo, 105
 puntos resolutivos, 105
 resultandos, 105
 Prueba
 anuncio de, 107
 documental, 90
 pericial y/o inspección judicial, 107
 testimonial, 90, 107

Q

Queja administrativa, 73
 Quejoso, 96
 Quórum, 18

R

Rabia paralítica bovina, 42
 Recurso
 administrativo, 79, 80, 82, 83
 agotando, 87
 autoridad,
 competente ante quien se interpone el, 83
 encargada de resolución del, 85
 contencioso,
 administrativo, 79
 jurisdiccional, 79
 de reclamación en el juicio, 93
 de revisión, 83, 84, 108
 elementos esenciales para, 83
 desechado, 85
 improcedente, 85
 interposición del, 81, 85
 resolución del, 84
 sobreseído, 85
 Reforma
 del Estado, 40
 Regulatoria en México, 57
 Regiones
 agrícolas, 4
 ganaderas, 4
 Registro Federal de Trámites y Servicios, 58
 Reglamentos, 23
 administrativos, 25
 autónomos, 25, 27, 28
 clasificaciones, 27
 de derecho, 28
 de ejecución, 28
 de integración, 28
 de leyes, 23
 de necesidad, 28
 del Consejo Superior de Salubridad, 34
 delegados, 28
 ejecutivos, 27
 gubernativos, 25
 heterónomos, 27

independientes, 27
internos, 23
para el transporte de animales vivos, 65
supletorios de la ley, 28
Remedios administrativos, 80
Reproducción, 3
Residentes, 7
Resolución
 administrativa, 81
 de carácter administrativo, 81
Responsabilidad
 administrativa, 73
 civil, 70
 constitucional, 70, 74
 de funcionarios públicos, 71
 del servidor público, 70
 penal, 71
 de servidores públicos sin fuero, 73
 política, 73
RFTS (Registro Federal de Trámites y Servicios), 58

S

SAG (Secretaría de Agricultura y Ganadería), 37
Sala
 competente, 89
 regional, 89
Salmonelosis aviar, 42
Salubridad General de la República, 34
Salud pública, 1, 10
 veterinaria, 2
SAM (Sistema Alimentario Mexicano), 40
Sanción(es), 18
 administrativas, 68, 69, 70
 civiles, 70
 penales, 69, 70
Secretaría
 de Agricultura,
 y Ganadería, 37, 52
 y Recursos Hidráulicos, 43
 de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 52
 de Comercio, 52
 de Desarrollo,
 Social, 52
 Urbano y Ecología, 52
 de Hacienda y Crédito Público, 59
 de Industria y Comercio, 52
 de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 53
 de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 63, 64
 de Patrimonio,
 Industrial, 52
 y Fomento Industrial, 52
 de Programación y Presupuesto, 51
 de Salubridad de Asistencia, 52
 del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 10
Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social), 52
SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos
Naturales), 10, 63

Sentencia, 96, 97, 105
 considerandos de, 107
 de amparo, 75
 ejecución de, 107
 interlocutoria, 108
 preámbulo, 107
 puntos resolutivos, 107
 relatividad de, 96
 resultandos de, 107
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agro-
alimentaria, 58
Servidor público, 70
SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 59
SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), 53
Sistema
 Alimentario Mexicano, 40
 de Apertura Inmediata de Empresas, 62
 de Salud, 34
 de tribunales administrativos, 87
 de Vigilancia Epizootiológica, 59
 Nacional,
 de Áreas Protegidas, 53
 de Vigilancia Epizootiológica, 59
Situación jurídica, 31
 abstracta, 31
 concreta, 31
Soberanía, 8
SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto), 51
Suplencia de la queja, 101
Suprema corte de justicia, 75
Suspensión, 107

T

Técnicos de productos farmacéuticos, 7
Teoría
 de derechos adquiridos, 30
 de estatutos, 33
 mixtos, 33
 personales, 33
 reales, 33
 de retroactividad, 30
 pura del derecho, 20
Terapéutica
 médica, 3
 quirúrgica, 3
Tercero
 interesado, 96
 perjudicado, 96
Tesis
 de Baudry Lacantinierie y Houques Fourcade, 30
 de Bonnecase, 31
 de Paul Roubier, 31
 de Planiol, 31
TFJFA (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administra-
tiva), 87
Tribunal
 Administrativo, 82, 87
 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 87, 88
 ordinario, 87
Tuberculosis bovina, 42

U

UMAS (unidades de manejo y aprovechamiento de la vida silvestre), 8, 10, 50

Unidades

administrativas, 88

de manejo y aprovechamiento de la vida silvestre, 8, 10, 50

V

Variación de litis, 84

Veterinario(s)

de espectáculos, 7

de pequeñas especies y animales de compañía, 7

en producción animal no tradicional, 7

extensionista, 7

policlínicos, 7

sanitarista no gubernamental, 7

Violación, 97, 98

procedimental, 104

Z

Zoonosis, 2, 6

Zootecnia, 1

importancia, 1

su contribución social, 5

Esta obra ha sido publicada por
Editorial El Manual Moderno S.A. de C.V.,
y se han terminado los trabajos
de esta primera reimpresión de la
primera edición el 20 de Febrero del 2009
en los talleres de
Impresos Rometa
Cuauhtémoc 290, Col. Aldana
C.P. 02910

México D.F.

1ª reimpresión, 2009





MARCO LEGAL DE LA MEDICINA VETERINARIA

Defensa jurídica del gobernado
Arvizu / Márquez

Editorial El Manual Moderno S.A. de C.V., tiene el orgullo de presentar a la comunidad de profesionistas en Medicina veterinaria y Zootecnia; así como a aquellos que se encuentran en formación profesional y profesionistas relacionados con la materia, la obra: **Marco Legal de la Medicina Veterinaria. Defensa jurídica del gobernado**, que por sus características la hacen única en su género, ya que proporciona un documento con los principales alcances del *Marco Normativo de la Medicina Veterinaria y Zootecnia*, que hasta el momento no existía. Reúne las normas técnicas y jurídicas que regulan las actividades en el ejercicio de esta especialidad con el fin de identificar los derechos, obligaciones, así como responsabilidades de índole jurídica y administrativa a nivel Federal, que deben observar los médicos veterinarios zootecnistas, y que hasta el momento no había una herramienta de estudio, y consulta para ello.

En su contenido, encontrará la descripción de servicios y procedimientos administrativos que se llevan a cabo en esta prestigiada profesión, asimismo señala la normatividad a seguir, con el objetivo fundamental de evitar sanciones por incumplimiento.

Es preciso recordar que el desconocimiento de la norma no es excluyente de responsabilidad, y por lo tanto la sanción es aplicable. Del mismo modo, la obra cita los medios de defensa legal que se utilizan en caso de un evento de responsabilidad, ya sea por actuación, omisión o desconocimiento, proporciona las bases necesarias para cuestionar la legalidad de la sanción impuesta y saber si está bien fundamentada ya sea para defensa o negociación.

En el libro, **Marco Legal de la Medicina Veterinaria. Defensa jurídica del gobernado** el médico veterinario y zootecnista, y el abogado conjugan sus conocimientos, así como sus experiencias en beneficio del ejercicio altamente profesional y responsable de la medicina veterinaria.



Otros títulos de interés:

- **Manual para el control de las enfermedades infecciosas de los cerdos**, 2ª ed.; Morilla
- **Anatomía veterinaria**, 3ª ed.; Dyce/Sack/Wensing
- **Prácticas de inmunología general aplicada y veterinaria**; Arce
- **Ortopedia, neurología y rehabilitación en pequeñas especies. Perros y gatos**; Santoscoy
- **Toxicología**, 5ª ed.; Córdoba

ISBN 970-729-324-1



9 789707 293243