

Silao de la Victoria, Guanajuato, 20 veinte de marzo de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **806/1ªSala/18** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 29 veintinueve de mayo de 2018 dos mil dieciocho, *****, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«(...) la resolución de fecha 16 de marzo del 2018 recaída dentro del expediente ***** formado con motivo del levantamiento del acta de verificación sanitarias ***** de fechas 22 de mayo del 2017, procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la autoridad ahora demandada iniciado en fecha en fecha 22 de mayo de 2017 con la emisión de la orden de verificación ***** misma que fue resuelta y notificada hasta en fecha 17 de abril de 2018(...). (Sic)

Asimismo, la parte actora hizo valer como única pretensión en la presente instancia, la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 01 uno de junio de 2018 dos mil dieciocho, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a la autoridad demandada y se le emplazó para que diera contestación a la misma; de igual modo, se requirió a la autoridad demandada que exhibiera junto a su contestación de demanda, copia certificada de las constancias que integran el expediente número *****.

Igualmente, no se tuvieron como autoridades demandadas a la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato, al Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, al Jefe de Jurisdicción Sanitaria VII adscrito a la Secretaría del Estado de Guanajuato, al Jefe de Departamento de Control Físicoquímico y Microbiológico, al Coordinador de Servicios de Salud y a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, atento a que del escrito de demanda no se desprende que hayan dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto impugnado.

Se concedió la suspensión solicitada por el actor, para el único efecto de que no se haga efectiva la multa impuesta hasta en tanto se dicte sentencia en el presente proceso; sin necesidad de que se garantice el importe del crédito toda vez que el asunto planteado no rebasa la cantidad que resulta de multiplicar por ciento cincuenta la Unidad de Medida y Actualización diaria.

Se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora en su ocurso de demanda, así como la presuncional legal y humana en todo lo que le favorezca; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados y por señalando domicilio procesal para recibir notificaciones.

Posteriormente, en proveído de fecha 20 veinte de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo al **Director General de Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato**¹, por contestando la demanda en tiempo y forma; igualmente, se le tuvo por admitidas la documentales ofrecida y exhibidas en su ocuro, por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Además, se tuvo a la autoridad demandada por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, al exhibir copia certificada de las constancias que integran el expediente número ****.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Citadas legalmente las partes, el 20 veinte de noviembre de 2018 dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que no fueron presentados por las partes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. En su contestación de demanda, el representante legal del Director General de Protección contra Riesgos

Sanitarios de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato invoca - como excepción procesal- **la incompetencia de este Tribunal para resolver la controversia de conocimiento**; ello, pues sostiene, esencialmente, que el presente asunto versa sobre un procedimiento sanitario regulado por leyes federales como la Ley General de Salud, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo, agrega que de los preceptos legales aplicados disponen que la Secretaría de Salud, a nivel federal y local -según corresponda-, será quién ejercerá la facultad de vigilancia en el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Salud, así como la imposición de las sanciones correspondientes; enfaticando que la Dirección General de Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato, si se encuentra facultada para llevar a cabo el procedimiento de vigilancia sanitaria en el cual se apliquen y observen tanto la Ley General de Salud como las normas mexicanas en materia de salud, así como para suscribir resoluciones relativas a sanciones y medidas de seguridad, bajo los siguientes apuntamientos:

«(...)

- ✓ La Secretaría de Salud y el Gobierno Estatal son considerados como autoridades sanitarias.
- ✓ La vigilancia del cumplimiento de la Ley General de Salud es competencia entre la Federación y las entidades federativas.
- ✓ Corresponde a la Secretaría de Salud ejercer sus atribuciones de vigilancia a través de la Comisión Federal para la protección contra Riesgos Sanitarios, la cual es una de sus unidades administrativas.
- ✓ La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios posee la facultad de imponer sanciones.

¹ A través del Director de lo Contencioso y Normatividad de la Secretaría de Salud e Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, representante legal de la autoridad demandada.

- ✓ Las Modalidades de las atribuciones que se ejerzan de forma Coordinada entre la Federación y las entidades federativas, deberán establecerse en los Acuerdos de Coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los Gobiernos respectivos.
- ✓ Corresponde tanto a la secretaria de Salud, como a los Gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de la Ley General de Salud, así como la determinación de las medidas de seguridad respectivas
- ✓ La Secretaría de Salud forma parte de la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo de Estado de Guanajuato.
- ✓ La Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato y el Instituto de Salud Pública del mismo, integran una sola estructura orgánica, la cual debe coordinarse para el ejercicio de sus facultades.
- ✓ La Dirección General de Protección contra Riesgos Sanitarios deberá apoyar, coordinar, dirigir y supervisar el trabajo de la Dirección de Regulación y Fomento Sanitario.
- ✓ El titular de la Dirección General de Protección contra Riesgos Sanitarios dentro de sus facultades podrá suscribir Resoluciones relativas a sanciones y medidas de seguridad en materia de su competencia, así como órdenes de visita de verificación sanitaria en el ámbito de su competencia.»(sic)

De igual manera, indica que la competencia territorial de la Dirección General de Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud en el Estado de Guanajuato, se encuentra definida en el Reglamento Interior del Instituto de salud Pública del Estado de Guanajuato, pues tanto en su numeral 4, como en los diversos 31 y 32 se establece que dicha Dirección está facultada para suscribir resoluciones relativas a sanciones y medidas de seguridad; así como en lo previsto por los artículos 4, fracciones I, II, III y IV, 13, apartado B, fracciones I y VI, y 393 de la Ley General de Salud; 13, 4, fracción II, inciso B), 31, y 32, fracciones I y VII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato; Acuerdo de coordinación que celebran la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el

Estado de Guanajuato, para la descentralización integral de los servicios de salud en la entidad

Dado lo anterior, la autoridad demandada asevera que el tribunal competente para conocer y resolver la causa legal instaurada en su contra, sería la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa, conforme a lo previsto por los artículos 30 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso; 3, fracciones I, IV XII, XIII y XV, 28, fracción III, 29, 30 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y 23, fracción III, Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, para efecto de esclarecer el anterior posicionamiento, **es pertinente atender a la naturaleza tanto de la resolución impugnada, como de la autoridad que emitió la misma.**²

Luego, de una revisión efectuada a la resolución impugnada, se advierte que ésta fue dictada por el Director General de Protección Contra Riesgos Sanitarios, dependiente de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato, en la cual se impuso al actor una multa por 100 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, esto es, la cantidad de \$***** por la **elaboración de derivados y fermentos lácteos** en infracción a las disposiciones legales en materia sanitaria, tales como la Ley General de Salud, el Reglamento de Control Sanitario de

² Sustenta tal pronunciamiento, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia de rubro: «**COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.**» *Novena Época Registro: 167761 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Marzo de 2009 Materia(s): Común Tesis: 2a./J. 24/2009 Página: 412*

Productos y Servicios, así como las normas oficiales mexicanas NOM-243-SSA1-2010 productos y servicios. Leche, formula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba; NOM-051-SCFI/SSA1-2010 Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas pre envasados-información comercial y sanitaria; y NOM-251-SSA1-2009 Prácticas de Higiene para el proceso de alimentos, Bebidas o Suplementos Alimenticios.

Asimismo, el trámite de dicho procedimiento, así como la valoración probatoria, se encuentran legalmente sustentadas en ordenamientos cuya aplicación corresponde a las autoridades del ámbito federal, tales como los ordinales 432, 434 y 435 de la Ley General de Salud, así como lo dispuesto por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles (ambos aplicados de manera supletoria).

Por otra parte, **la autoridad demandada fundamenta sus atribuciones legales para emitir la resolución impugnada³**, en las siguientes disposiciones:

- 1, 2, 3, 4, fracción IV, 13, inciso B, 17 Bis, 18, 194, 393, 416, 432, 434 y 435 de la Ley General de Salud;
- 1, 3, 13, fracción IV, y 27, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato;
- 1 y 7 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios;
- Puntos 1.1, 1.2, y 12.1, de la NOM-243-SSA1-2010 productos y servicios. Leche, formula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba;

³ De manera particular, aquel sustento legal consignado en el Considerando Primero de la resolución controvertida.

- Puntos 1, 1.1, 1.2, y 11 de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas pre envasados-información comercial y sanitaria;
- Puntos 1.1, 1.2 y 8 de la NOM-251-SSA1-2009 Prácticas de Higiene para el proceso de alimentos, Bebidas o Suplementos Alimenticios;
- 1, 2, 3, fracción IV.3, y 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato;
- 3, fracción III, del Decreto Gubernativo número 42, mediante el cual se reestructura la organización interna del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato;
- 1, 2, 4, fracción II, inciso b), sub-inciso b.1), 8, 9, 31, 32, fracción I, y 33, fracción IV, del Reglamento Interior del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato;
- Cláusula Octava del Acuerdo de Coordinación de Descentralización Integral de los Servicios de Salud en la Entidad; y
- Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios celebrado por la Secretaría de Salud, con la participación de la Comisión Federal para la Protección Control Riesgos Sanitarios y el Estado de Guanajuato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 diecinueve de septiembre de 2008 dos mil ocho.

De manera concreta, se hace notar que el Director General de Protección Contra Riesgos Sanitarios es la autoridad del ámbito estatal encargada de emitir las resoluciones relativas a sanciones y medidas de seguridad en materia de su competencia, así como ordenes de visita de verificación sanitaria en el ámbito de su competencia, de conformidad con lo previsto por los ordinales 32, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, y 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato.

Sin embargo, lo cierto es que **la actuación impugnada en el presente proceso⁴ dimana del ejercicio coordinado de facultades entre el Estado de Guanajuato y la Comisión Federal para la Protección Control Riesgos Sanitarios (COFREPRIS) -autoridad del ámbito federal en materia de salubridad general-**, conforme al Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios, mismo que dispone en sus cláusulas primera y segunda lo siguiente:

«PRIMERA. Objeto.

El presente Acuerdo Específico de Coordinación tiene por objeto establecer los términos y condiciones de la coordinación entre el "ESTADO" y "LA SECRETARÍA" para el ejercicio de las facultades que corresponden a esta dependencia por conducto de "LA COMISIÓN", en materia de control y fomento sanitarios, según lo dispuesto por la Ley General de Salud, las disposiciones que de ella emanan y el Reglamento de la Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Lo anterior, con la finalidad de dar agilidad, transparencia y eficiencia al desarrollo de dichas actividades en el ámbito estatal.

SEGUNDA. Disposiciones Generales.

Por virtud y como consecuencia de este Acuerdo Específico de Coordinación, el "ESTADO" ejercerá las facultades referidas al control y fomento sanitarios relacionadas con los establecimientos, productos, actividades y servicios que corresponden a "LA SECRETARÍA" en los términos definidos en las leyes y reglamentos, salvo las reservadas expresamente a "LA COMISIÓN" conforme al presente Acuerdo Específico de Coordinación y a la legislación aplicable.

⁴ Determinar la infracción a normas administrativas relativas al control y fomento sanitario, relacionados con los establecimientos, productos, actividades y servicios que corresponden a la autoridad administrativa federal, e imponer una sanción como consecuencia jurídica del citado incumplimiento.

El ejercicio de las facultades a que este Acuerdo Específico de Coordinación se refiere prevé la participación del "ESTADO" bajo los esquemas que se describen en los Anexos I y 2 que forman parte del presente instrumento.

El Anexo 1 contiene los establecimientos cuyo control y fomento sanitarios son competencia de la Federación y que ésta ejerce por conducto de "LA COMISIÓN", respecto de los cuales el "ESTADO" participará de conformidad con los criterios descritos en el Anexo mismo. Los establecimientos que incluye dicho Anexo son los que prevén el Acuerdo 141 por el que se determinan los establecimientos sujetos a Aviso de Funcionamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997 y el Acuerdo por el que se dan a conocer los establecimientos que deberán presentar el trámite de Aviso de Funcionamiento en el marco del acuerdo que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, publicado el 1 de marzo de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, así como la Ley General de Salud.

El Anexo 2 contiene los trámites relacionados con los productos, actividades y servicios cuyo control y fomento sanitarios son competencia de la Federación y que ésta ejerce por conducto de "LA COMISIÓN", respecto de los cuales el "ESTADO" participará de conformidad con los criterios establecidos en el Anexo mismo. Estos trámites son los que se refiere el Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Salud y se establecen diversas medidas de mejora regulatoria y su anexo único, publicado el 14 de septiembre de 1998 en el Diario Oficial de la Federación, y por el que se dan a conocer los formatos para la realización de trámites que aplica la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, publicado el 01 de noviembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

El "ESTADO" podrá ejercer, conforme a lo dispuesto en la presente cláusula, las facultades en materia de control y fomento sanitario de los establecimientos, productos, actividades y servicios que estén incluidos en los Anexos 1 y 2 y que sean competencia de la Federación.

(...)

CUARTA. Compromisos del "ESTADO"

Para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo Específico de Coordinación, el "ESTADO":

I. Ejercerá las facultades materia del presente Acuerdo Específico de Coordinación de conformidad con lo dispuesto por las cláusula segunda del presente instrumento, las disposiciones aplicables y las políticas, criterios, lineamientos, procedimiento y guías que al efecto establezca "LA COMISIÓN"; (...)

Lo resaltado es propio.

Con el propósito de comprender la anterior conclusión, es necesario exponer las siguientes consideraciones en el tema:

Los artículos 4º y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen de manera expresa:

«**Artículo 4º.** Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...) **XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.»

En concordancia con lo anterior, los numerales 1 y 4 de la Ley General de Salud, establecen lo siguiente:

«**Artículo 1o.-** La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la conurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.»

Artículo 4o.- Son autoridades sanitarias: **I.** El Presidente de la República; **II.** El Consejo de Salubridad General; **III.** La Secretaría de Salud, y **IV.** Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno del Distrito Federal.»

Lo resaltado es propio.

De los anteriores preceptos legales, se colige que la materia de «**salubridad general**» será llevada a cabo mediante un ejercicio concurrente entre la Federación y las Entidades Federativas.

En primer término, la salubridad general constituye un concepto que no fue desarrollado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que éste fue desplegado por el Legislador ordinario en la norma que regula dicha materia y en concreto, conforme a lo

previsto por el numeral 3° de la Ley General de Salud, mismo que dispone:

«**Artículo 3o.-** En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: **I.** La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley; **II.** La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables; **II bis.** La Protección Social en Salud. **III.** La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II; **IV.** La atención materno-infantil; **IV Bis.** El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas; **IV Bis 1.** La salud visual; **IV Bis 2.** La salud auditiva; **V.** La planificación familiar; **VI.** La salud mental; **VII.** La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud; **VIII.** La promoción de la formación de recursos humanos para la salud; **IX.** La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos; **IX Bis.** El genoma humano; **X.** La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país; **XI.** La educación para la salud; **XII.** La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo; **XIII.** La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; **XIV.** La salud ocupacional y el saneamiento básico; **XV.** La prevención y el control de enfermedades transmisibles; **XV Bis.** El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual; **XVI.** La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes; **XVII.** La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad; **XVIII.** La asistencia social; **XIX.** El programa contra el alcoholismo; **XX.** El programa contra el tabaquismo; **XXI.** La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia; **XXII.** El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; **XXIII.** El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos; **XXIV.** El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII; **XXV.** El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley; **XXVI.** El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células; **XXVI Bis.** El control sanitario de cadáveres de seres

humanos; **XXVII.** La sanidad internacional; **XXVII Bis.** El tratamiento integral del dolor, y **XXVIII.** Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional.»

Lo resaltado es propio.

Por otra parte, la **conurrencia de facultades** debe entenderse como un marco de actuación simultáneo respecto de una misma materia, entre las entidades federativas -incluso los Municipios y la ahora Ciudad de México- y la Federación, con motivo de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal⁵, pero bajo las condiciones y términos de participación que establezca el Congreso de la Unión en ley general correspondiente. Ello, en términos de lo previsto por la jurisprudencia cuyo rubro se intitula: «**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**»⁶

Al respecto, se precisa que las leyes generales gozan de las siguientes notas distintivas:

- Constituyen una excepción al principio establecido en el ordinal 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁵ Los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, disponen que el pueblo mexicano adoptó como forma de gobierno la de una Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por la Ciudad de México. Desde luego, los órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son co-extensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal. Empero, sin que ninguno de éstos sea superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, conforme a lo expresamente dispuesto por la Constitución.

⁶ Novena Época Registro: 187982 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Enero de 2002 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 142/2001 Página: 1042

Mexicanos⁷, es decir, el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano;

- Su emisión por el Congreso de la Unión, atiende a las propias cláusulas constitucionales que le obligan a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México y municipales⁸;
- Contario a las normas federales⁹, su contenido incide válidamente en toda la República, así como en los distintos órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano;
- Tienen como propósitos simultáneos: **1.** Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando bases y directrices para el desarrollo de la materia en las leyes locales correlativas; y **2.** Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Esclarece lo anterior, la resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y recaída a la **Controversia**

⁷ «Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.»

⁸ Ilustran tal pronunciamiento, el contenido de la tesis cuyo rubro reza: «**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**» *Novena Época Registro: 172739 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Abril de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P. VII/2007 Página: 5*

⁹ Cuyo contenido tiende únicamente a regular las atribuciones conferidas a determinados órganos del ámbito federal y conforme al cual las legislaturas de las Entidades Federativas, dentro de su marco competencial, deberán regular las acciones atribuidas a las autoridades locales en dicha materia, conforme a su propia realidad y contexto social.

Constitucional número 29/2000¹⁰, en la cual pronunció, medularmente, que:

«(...)En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.

Esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.
(...)

En efecto, en México se ha denominado leyes generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Así pues, el objeto de una ley-general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos.

Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que dice: (...)

¹⁰ Número de registro 21909; Novena Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 850.

De este precepto se desprende que la Constitución Federal Mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales. Es, por tanto, la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.

Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).

Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.

Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.

Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido este Alto Tribunal.

Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal.

Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal.

Sin embargo, aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.(...)»

Lo resaltado es propio.

En ese sentido, el ordinal 13 de la Ley General de Salud, establece la distribución de competencias en materia de salubridad general a la Federación y las Entidades Federativas, de la siguiente manera:

«**Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, **XXII**, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;⁽¹¹⁾

III. Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

¹¹ «**Artículo 3o.-** En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: (...) **XXII.** El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; (...) **XXIV.** El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII; (...)»

IV. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia;

V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

VI. Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;

VII. Coordinar el Sistema Nacional de Salud;

VII bis. Regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones de protección social en salud;

VIII. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;

IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y

X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;

V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y

VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley.

Énfasis añadido.

Además, el ordinal 17 Bis, primer y segundo párrafo, fracciones II y VI, de la Ley General de Salud, erige a la Secretaría de Salud, a través de la **Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)**, como la autoridad que ejercerá «de **manera exclusiva**» las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios tratándose de la importación, exportación, los establecimientos destinados a su proceso, así como de las actividades relacionadas con:

- Establecimientos de salud;
- Medicamentos y otros insumos para la salud;
- Disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes;
- **Alimentos y bebidas;**
- Productos cosméticos;
- Productos de aseo;
- Tabaco;
- Plaguicidas;
- Nutrientes vegetales;
- Sustancias tóxicas o peligrosas para la salud;
- Productos biotecnológicos;

- Suplementos alimenticios;
- Materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; y
- Prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico.

Aunado a lo anterior, el numeral 18 de la mencionada ley general, prevé la posibilidad de llevar a cabo el ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general (como aconteció en la especie), mediante **acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas**, en el marco del Convenio único de Desarrollo.

Dichos acuerdos contendrán las bases y modalidades del ejercicio coordinado con los gobiernos de las entidades federativas en la prestación de los servicios referidos en las fracciones I, III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3 de la Ley General de Salud, esto es, tratándose de:

- La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de la Ley General de Salud⁽¹²⁾;
- La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II, de la Ley General de Salud⁽¹³⁾;

¹² «Artículo 34.- Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: **I.** Servicios públicos a la población en general; (...) **III.** Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y **IV.** Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.»

- La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;
- **El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;**
 - El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;
 - El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII⁽¹⁴⁾;
 - El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere la Ley General de Salud;
 - El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células; y
 - La sanidad internacional.

En adición y atendiendo al marco regulatorio específico de la Ley General de Salud, los numerales 1 y 7 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, establecen que:

«**Artículo 1o.** El presente ordenamiento tiene por objeto la regulación, control y fomento sanitario del proceso, importación y exportación, así como de las actividades, servicios y establecimientos, relacionados con los productos siguientes:

¹³ «**Artículo 34.-** Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: (...) II. Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios; (...)»

¹⁴ El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; así como del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos.

I. Leche, sus productos y derivados;**II.** Huevo y sus productos;**III.** Carne y sus productos;**IV.** Los de la pesca y derivados;**V.** Frutas, hortalizas y sus derivados;**VI.** Bebidas no alcohólicas, productos para prepararlas y congelados de las mismas;**VII.** Cereales, leguminosas, sus productos y botanas;**VIII.** Aceites y grasas comestibles;**IX.** Cacao, café, té y sus derivados;**X.** Alimentos preparados;**XI.** Alimentos preparados listos para su consumo;**XII.** Alimentos para lactantes y niños de corta edad;**XIII.** Condimentos y aderezos;**XIV.** Edulcorantes, sus derivados y productos de confitería;**XV.** Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición;**XVI.** Los biotecnológicos;**XVII.** Suplementos alimenticios;**XVIII.** Bebidas alcohólicas;**XIX.** Tabaco;**XX.** Los de perfumería, belleza, aseo y repelentes de insectos;**XXI.** Aditivos, y**XXII.** Los demás que, por su naturaleza y características, sean considerados como alimentos, bebidas, productos de perfumería, belleza o aseo o tabaco, así como las sustancias asociadas con su proceso.

Asimismo, son materia del presente Reglamento el envase, envasado e irradiación de los productos antes precisados.

De igual modo, es objeto del presente ordenamiento, la regulación, control y fomento sanitario de la prestación de los servicios y prácticas de tatuajes, micropigmentaciones y perforaciones.

Los productos, establecimientos, actividades y servicios regulados en el presente Reglamento se refieren a los de uso y consumo humano, excepto cuando expresamente se refiera a otros.

Artículo 7o. La aplicación del presente Reglamento corresponde a la Secretaría, así como a los gobiernos de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia, de conformidad con los acuerdos de coordinación que, en su caso, se suscriban.»

Énfasis añadido.

En relación con la concurrencia en materia de salubridad general y la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, al resolver la **Controversia Constitucional número 54/2009**¹⁵, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discernió, en esencia:

«(...) la materia de salud se encontraba originalmente regulada solamente en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, el cual ha sufrido una única modificación en mil novecientos treinta y cuatro para incluir la competencia sobre leyes de nacionalidad. La concurrencia se estableció posteriormente, en mil novecientos ochenta y tres, cuando se reforma el artículo 4º para incluir el derecho a la protección de la salud como garantía social de manera expresa en el texto constitucional.

Esta reforma al artículo 4º publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres apuntada pretendió, como de manera expresa se establece en su exposición de motivos:

“revertir el proceso centralizador que desde principios de siglo se iniciara en materia de salud y que ha llevado a que la Federación tome responsabilidades que pertenecen por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal. La ley sanitaria ha desvirtuado el ámbito de la salubridad general, que concibió el Constituyente de Querétaro, y con los Convenios de Servicios Coordinados en Salud Pública tradicionales, prácticamente se ha liquidado el carácter concurrente de la materia sanitaria”. (...)

“Sin embargo, para que la reivindicación federal que propugnamos no actúe en contra de los objetivos de racionalización de los recursos sanitarios y coadyuve a dar efectividad al derecho a la protección de la salud, será

¹⁵ Consultable en la siguiente liga electrónica: http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2009/9/3_109935_0.doc

necesario que tanto las entidades federativas como los municipios decidan integrarse por la vertiente de la coordinación, al Sistema Nacional de y con ello, al Sistema Nacional de Salud”.

El párrafo adicionado al artículo 4º de la Constitución Federal quedó redactado de la siguiente manera:

“Toda persona tendrá derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución”.

El párrafo transcrito claramente delega en el legislador ordinario la facultad de establecer, mediante una ley general, la concurrencia en materia de salubridad general. Ahora bien, independientemente de la naturaleza y jerarquía de estas normas generales, tema que no es necesario revisar para el caso que nos ocupa, es claro que la voluntad del órgano de reforma constitucional fue la de delegar en el Legislador Federal esta competencia, que ejerció emitiendo la Ley General de Salud al año siguiente, el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.

Esta ley, en su exposición de motivos, ratifica lo dicho por el órgano de reforma y establece el sistema general de concurrencia de la siguiente manera:

“Es pertinente destacar que el Título Segundo, en cumplimiento del artículo 4o. Constitucional, reparte la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, conforme a un criterio descentralizador.

Se pretende así, revertir el proceso centralizador de la materia sanitaria y recuperar el carácter concurrente que el Constituyente de Querétaro le concedió. Conforme a ello, se aprecia que en nuestro régimen jurídico existen tres modalidades normativas que deban formar parte de un todo sistemático: la salubridad general que se reserva la Federación y la salubridad general que corresponde, de manera coordinada con aquélla a las entidades federativas, y la salubridad local; esta última regida por la legislación que se expida en las entidades federativas y que abarcará la esfera municipal, según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

A efecto de que el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud, se previene que la Secretaría de Salubridad y Asistencia dicte las normas técnicas comunes a la salubridad general, que aseguren la uniformación principios, criterios políticas y estrategias, y que se celebren los acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, que contempla la fracción X del artículo 115 de la Constitución General de la República. A través de esos acuerdos, se podrá instituir las estructuras administrativas a las que se confieran los servicios unificados de salubridad general”.

De lo anterior conviene destacar, en primer término, las tres distintas modalidades normativas que establece el legislador en materia de salud para formar un todo sistemático:

- a) La salubridad general que se reserva a la Federación;
- b) La salubridad general que corresponde, de manera coordinada con la Federación a las entidades federativas; y,
- c) La salubridad local regida por la legislación que se expida en las entidades federativas, que abarcará la esfera municipal según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

Asimismo, de lo dicho por el legislador en la exposición de motivos, podemos inferir que el mismo pretendía que las dos primeras modalidades fueran reguladas federalmente, y que fuera solamente la tercera, la salubridad local, la regulada por leyes emitidas por los congresos locales. Este sistema original ha evolucionado de manera difícil de diagnosticar en el entorno nacional y de imposible evaluación si realmente se ha respetado en su totalidad la estructura original planteada.

De cualquier modo, lo que sí continúa expresamente regulado por la Ley General de Salud, y que se encuentra directamente relacionado con el tema que nos ocupa, es la intención del legislador de que: “el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud” y que la Secretaría del ramo dictara “las normas técnicas comunes a la salubridad general, que aseguren la uniformación principios, criterios políticas y estrategias”.

Estas normas técnicas que, posterior a la emisión de la Ley de Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de mil novecientos noventa y dos, se transformaron en Normas Oficiales Mexicanas, siguen siendo aplicables a la prestación de servicios de salud, en la totalidad del territorio nacional, para la materia de salubridad que, se entiende, comprende dos de las tres modalidades normativas indicadas originalmente por el legislador, esto es, tanto la salubridad general reservada a la Federación, como la salubridad general que le corresponde a las entidades federativas. Lo anterior independientemente de los convenios de coordinación que puedan realizarse entre las entidades y la Federación para establecer lo que se llamó originalmente: “servicios unificados de salubridad general”.(...)

Aquí es importante aclarar que el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica. Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la concurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más viejas de la Constitución, que en los caso de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades.

(...) La materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa. En las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la Ley General, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que en varias de estas materias existe, además, un sistema de coordinación paralelo a la propia concurrencia, que si bien no determina las competencias que previamente ya distribuyeron la Constitución y la Ley, sí fijan ciertas competencias y se hacen ciertos

compromisos para la consolidación y operación de esta distribución entre los distintos niveles de gobierno. (...)»

Énfasis añadido.

Del anterior extracto, es posible advertir lo siguiente:

1. La Ley General de Salud establece tres distintas modalidades normativas en materia de salud con el propósito de formar un todo sistemático: **a)** La salubridad general que se reserva exclusivamente a la Federación; **b)** La salubridad general que corresponde a la Federación, en coordinación con las entidades federativas; y **c)** La salubridad local regida por la legislación que se expida en las entidades federativas, que abarcará la esfera municipal según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno;

2. La salubridad general establecida en la Constitución, y administrada en el numeral 13 de la Ley General de Salud, es una materia en donde se establece una **conurrencia operativa**, no una concurrencia normativa; en otras palabras, aun cuando ciertas acciones sean instrumentadas, financiadas y reguladas en algunos de sus aspectos localmente, lo cierto es que éstas **no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal;** y

3. En las materias de salubridad general previstas por el ordinal 13 de la Ley General de Salud, **existe un sistema de coordinación paralelo la propia concurrencia**, que si bien no determina las competencias que previamente ya distribuyeron la

Constitución y la Ley, sí fijan ciertas competencias y se hacen ciertos compromisos para la consolidación y operación de esta distribución entre los distintos niveles de gobierno.

Ahora bien, y en lo que al caso importa, con fundamento en lo previsto por los ordinales 13, apartado A, fracción II, y 17 Bis, primer y segundo párrafo, fracciones II y VI, de la Ley General de Salud, se desprende que la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), es la autoridad exclusivamente facultada para llevar a cabo la vigilancia y control sanitario del proceso, importación y exportación de alimentos y bebidas (productos) y, en particular, de la leche, sus productos y derivados.

No obstante lo anterior, el legislador ordinario también instituyó la posibilidad de que la autoridad federal pudiera llevar a cabo «el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación» de manera **coordinada** con las entidades federativas, siempre y cuando existiera un acuerdo de coordinación que le habilitara para tal efecto, de conformidad con lo previsto por los numerales 18 y 3, fracción XXI y XXIV, de la Ley General de Salud.

De modo que, el ejercicio coordinado en materia sanitaria se manifiesta como un plano paralelo a la concurrencia de facultades en materia de salubridad general, pues mediante su ejercicio la Secretaría de Salud -autoridad federal- lleva a cabo la desconcentración de las atribuciones que de manera exclusiva tiene asignadas en materia de salubridad general, para confiarlas en favor de las autoridades sanitarias de las Entidades Federativas.

En la especie, como ya fue abordado en líneas anteriores, aun y cuando la resolución impugnada fue emitida por el Director General de Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato -autoridad sanitaria estatal-, es inconcuso que ésta se constituyó como una **autoridad federativa coordinada** en el ejercicio de las facultades que legalmente corresponden la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios -autoridad sanitaria federal-, conforme a lo pactado en el Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios celebrado por la Secretaría de Salud, con la participación de la Comisión Federal para la Protección Control Riesgos Sanitarios y el Estado de Guanajuato¹⁶.

Por tanto, resulta patente que dicha actuación en materia de vigilancia y control sanitario, **tiene la naturaleza de una resolución que dimana del ejercicio de atribuciones que la Ley General de Salud asigna directamente a las autoridades sanitarias del ámbito federal** y, por tal motivo, en contra de éste procedían los recursos y medios de defensa que así establezca tanto la Ley General de Salud, como las leyes federales, en sintonía con lo previsto por el ordinal 3, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 3, fracción II, inciso c), y 58-2, fracción II, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; y 23, fracción II, inciso d), del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismos que disponen:

- **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 diecinueve de septiembre de 2008 dos mil ocho

«**Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;(…)»

▪ **Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.**

«**Artículo 3o.-** Son partes en el juicio contencioso administrativo: (...)»

II. Los demandados. (...)

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal. (...)»

Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales; (...)

▪ **Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

«**Artículo 23.-** El Tribunal contará con Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente:

III.- Una Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, con sede en el Distrito Federal, que tendrá competencia material en todo el territorio nacional para:

1) Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafo, del artículo 14 de la Ley, dictadas por los Órganos Reguladores a que se refiere esta fracción, Secretarías de Estado, entidades de la Administración Pública Federal, así como por las entidades federativas en los casos de coordinación y concurrencia previamente establecidos en la legislación correspondiente, directamente relacionadas con las materias que sean competencia de los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado. Para los efectos de esta fracción, los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado son únicamente los siguientes: (...)

d) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) en lo que resulte competente y no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual.(...)»

Lo resaltado es propio.

La anterior conclusión, se robustece con el pronunciamiento vertido por la autoridad demandada en el Resolutivo «CUARTO» de la resolución impugnada, al hacer de conocimiento al ahora accionante que «(...) **en contra de la presente Resolución Administrativa, procede el recurso de revisión que prevé el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**»; circunstancia que denota el hecho de que particular tenía cabal conocimiento de que se encontraba frente a una actuación que dimanó del ejercicio coordinado de una autoridad local, respecto de las facultades que la Ley General de Salud establece de manera exclusiva a la autoridad sanitaria del ámbito federal y contra la cual resultaban procedentes, precisamente, los mecanismos de defensa previstos por el orden jurídico federal.

Dado lo anterior, se concluye que el **Tribunal de Justicia Administrativa no posee competencia para conocer y resolver sobre la legalidad de la resolución impugnada**, en términos de los

previsto por los ordinales 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, fracción I, y 7, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Ilustra tal pronunciamiento, por analogía o símil, la tesis cuyo rubro reza: **«COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE UNA NEGATIVA FICTA ATRIBUIBLE A LAS AUTORIDADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CUANDO ÉSTAS ACTÚAN EN COORDINACIÓN CON LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.»**¹⁷

También sustenta la determinación anterior, por analogía, la jurisprudencia y el criterio emitido por esta Primera Sala, respectivamente, cuyo rubro y texto rezan:

«MULTA POR INFRACCIONES A DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS FEDERALES. EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, INCLUSO SI SE CONTIENE EN ORDENAMIENTOS LABORALES Y LA IMPONE UNA AUTORIDAD LOCAL. De los artículos 123, apartado A, fracción XXXI y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la aplicación de normas laborales corresponde a las autoridades de las entidades federativas, así como que la competencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para dirimir controversias se acota a las suscitadas entre los gobernados y la administración pública estatal, con motivo de la aplicación de las leyes que rijan la actuación de sus dependencias; hipótesis que no se surte respecto de multas materialmente administrativas impuestas por autoridades locales con motivo de infracciones a normas federales, en tanto que, respecto de ellas, existe disposición expresa en los artículos 14, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que reservan a ese

¹⁷ Novena Época Registro: 182875 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, Noviembre de 2003 Materia(s): Administrativa Tesis: III.2o.A.116 A Página: 944

órgano la competencia para conocer de estos asuntos. De esta manera, si la multa no se origina con motivo de una controversia entre la administración pública local y el gobernado, sino por infracción a disposiciones administrativas federales, procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando se contenga en ordenamientos laborales y la imponga una autoridad local.»¹⁸

«INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO, PARA CONOCER DE ACTOS FUNDADOS EN LEYES FEDERALES, ASÍ COMO EN LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA QUE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO HA CELEBRADO CON LA FEDERACIÓN.- Cuando las autoridades Fiscales del Gobierno del Estado, lleven a cabo el cobro de impuestos federales, con base en los Convenios de Colaboración administrativa en materia fiscal federal, actúan como autoridades federales por delegación, y el artículo 29 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato establece que procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales, cuando surjan inconformidades por parte de los gobernados, por lo tanto, no corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocer de las impugnaciones hechas contra actos de autoridades estatales que actúan en los términos precisados.»¹⁹

Énfasis añadido.

Lo anterior, máxime que del análisis realizado a los ocho conceptos de impugnación vertidos por el accionante en su escrito de demanda, no se advierte que éste enderece controversia única y exclusivamente en contra de la aplicación de los ordenamientos locales que rigen la actuación de la Dirección General de Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato, específicamente los que refirió del Reglamento Interior de la Secretaría

¹⁸ Décima Época Registro: 2009023 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 22/2015 (10a.) Página: 1545

¹⁹ Exp. 5.461/03. Sentencia de fecha 11 de junio de 2004 Actor:* ****.

de Salud del Estado de Guanajuato, del Decreto Gubernativo número 42, mediante el cual se reestructura la organización interna del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, y del Reglamento Interior del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato; entonces, cobra aplicación el contenido de la jurisprudencia número **2a./J.22/2015(10a.)** -antes referida-, y no se surte la competencia de este Tribunal para conocer ni dirimir la presente causa legal.²⁰

En consecuencia, con fundamento en lo previsto por los ordinales 261, fracción VI, y 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se determina el sobreseimiento del proceso**, al actualizarse la improcedencia con motivo de no haberse colmado la competencia del Tribunal como un presupuesto procesal de cumplimiento necesario.

De ese modo, esta Primera Sala se encuentra imposibilitada legalmente para analizar el fondo del presente asunto, así como el estudio de las pretensiones solicitadas por el actor en la presente controversia; ello, con sustento en lo establecido por la siguiente jurisprudencia:

«SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS

²⁰ Dicho pronunciamiento, considerando que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, en el Estado de Guanajuato, en el **Amparo Directo Administrativo número 232/2018**, resolvió: «(...) si bien la jurisprudencia 2a./J.22/2015/10a. señala que la competencia para conocer de multas por fracciones a disposiciones federales, corresponde al tribunal federal de la materia; sin embargo, la propia jurisprudencia también establece la salvedad de que los tribunales contenciosos administrativos locales conocerán de las controversias de carácter administrativo y fiscal suscitadas entre la administración pública y los particulares, con motivo de la aplicación de leyes que rijan la actuación de sus dependencias. De manera que si el particular en la demanda de nulidad no controvertió si procede o no la imposición de la multa en cuanto al fondo, sino que todos los conceptos de impugnación están encaminados a acreditar la ilegalidad de la actuación de la autoridad por aplicar en forma incorrecta las disposiciones legales estatales que rigen su actuación; entonces, se surte la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato para conocer del asunto, de conformidad con la fracción I del artículo 4 de su Ley Orgánica.»

CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.»²¹

Además, no se soslaya que **este Órgano Jurisdiccional carece de facultades para remitir los autos respectivos al tribunal que se considere competente**, al no existir disposición expresa que así lo establezca en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios, ni en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, ambas del Estado de Guanajuato.

Lo cual, de ninguna forma implica una transgresión al derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se destaca que su ejercicio está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal del gobernado de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente. Soporta la anterior decisión, lo establecido en la jurisprudencia siguiente:

«TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. AUNQUE DECLARE SU INCOMPETENCIA CONSTITUCIONAL EN RAZÓN DE LA VÍA Y DEL FUERO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE NULIDAD, CARECE DE FACULTADES PARA REMITIR LOS AUTOS RESPECTIVOS AL TRIBUNAL QUE ESTIME COMPETENTE. Aun cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato advierta que no tiene competencia constitucional en razón de la vía y del fuero para

²¹ Octava Época. Registro: 212468. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 77, Mayo de 1994. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI. 2o. J/280. Página: 77

conocer de una demanda de nulidad, carece de facultades para remitir los autos respectivos al tribunal que considere competente, al no existir disposición expresa en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios ni en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambas del Estado de Guanajuato, que así lo establezca, sin que sea aplicable al caso el artículo 164 del primer ordenamiento citado, al circunscribirse al procedimiento administrativo y no a la justicia administrativa; lo anterior no implica una transgresión al derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su ejercicio está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal del gobernado de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente.»²²

En mérito de lo expuesto y en derecho fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Este Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, **carece de competencia para tramitar y resolver el presente proceso administrativo**, atento a lo dispuesto en el Considerando Primero de esta resolución.

SEGUNDO. Se determina el **sobreseimiento del presente proceso**, en términos de lo expuesto en el Considerando Primero del presente fallo.

TERCERO. No ha lugar a remitir los autos al tribunal que se **considere competente**, en términos de lo expuesto en el Considerando Primero del presente fallo.

²² Décima Época Registro: 2015886 Instancia: Plenos de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la

Notifíquese a las partes, y en su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

Versión Pública TIA