

**PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA
AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN**

ACTORA:

AUTORIDADES DEMANDADAS:
**TITULAR DE COMISIÓN FEDERAL PARA LA
PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS**

**SUBTESORERA DE FISCALIZACIÓN DE LA
TESORERÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

**JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA**

EXPEDIENTE:
333/26-EAR-01-8

MAGISTRADA INSTRUCTORA:
LIC. AMALIA TECONA SILVA

SECRETARIA DE ACUERDOS:
LIC. MARIANA FLORES MORENO

JUICIO SUMARIO

Ciudad de México, **diez de julio de dos mil veintiséis**. Una vez vistas las constancias del expediente en que se actúa, la Magistrada Instructora en el presente juicio **LIC. AMALIA TECONA SILVA**, ante la secretaria de acuerdos que actúa y da fe **LIC. MARIANA FLORES MORENO**; procede a dictar SENTENCIA DEFINITIVA con fundamento en los artículos 49, 50 y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

R E S U L T A N D O

1º. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el veintisiete de enero de dos mil veintiséis, por medio del cual el C. *********, en representación legal de *********
********* demandó la nulidad de los siguientes actos:

- a) Mandamiento de Ejecución ********* de cuatro de julio de dos mil veinticinco, relativo al crédito fiscal número ********* por un monto total de \$********* expedido por la

Subtesorera de Fiscalización de la Tesorería de la Ciudad de México.

- b) Acta de Requerimiento de Pago y Embargo de cinco de diciembre de dos mil veinticinco.
- c) Acta de Embargo de cinco de diciembre de dos mil veinticinco.
- d) Resolución ***** de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de \$*****, por contravenir lo dispuesto en la Ley General de Salud.
- e) Resolución CONFIRMATIVA FICTA recaída al recurso de revisión presentado el nueve de abril de dos mil veintiuno, ante el Centro Integral de Servicios de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, interpuesto en contra de la resolución *****, de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de \$*****, por contravenir lo dispuesto en la Ley General de Salud.

2°. Mediante proveído de **cuatro de febrero de dos mil veintiséis**, se admitió a trámite la demanda únicamente por cuanto hace a los actos precisados en el punto que antecede bajo los incisos a) y e) y se ordenó que con el archivo digitalizado del escrito de demanda se emplazara a la autoridad demandada para que formulara su contestación respectiva.

3°. Por acuerdo de **diecisiete de marzo de dos mil veintiséis** se tuvo por formular la contestación a la demanda por cuanto hace a la Subtesorera de Fiscalización de la Tesorería de la Ciudad de México y a la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, y se concedió plazo a la actora a fin de que formulara su ampliación de demanda.

4°. A través de proveído de **quince de abril de dos mil veintiséis** se tuvo por formulada la ampliación a la demanda y se concedió

plazo a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación a la ampliación de demanda.

5°. Por acuerdo de **treinta de abril de dos mil veintiséis** se ordenó que con el archivo digitalizado del escrito de demanda se emplazara al Jefe del Servicio de Administración Tributaria para que formulara su contestación respectiva.

6°. A través de proveído de **once de mayo de dos mil veintiséis** se desechó por extemporánea la contestación a la ampliación de demanda por parte de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, y por diverso acuerdo de **once de mayo de dos mil veintiséis** se tuvo por formulada la contestación a la ampliación de demanda por parte de la Subtesorera de Fiscalización de la Tesorería de la Ciudad de México.

7°. Mediante acuerdo de **cinco de junio de dos mil veintiséis** se tuvo por formulada la contestación a la demanda por parte del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y se le requirió exhibiera el expediente administrativo al que hizo referencia en su oficio.

8°. Por acuerdo de **veinticinco de junio de dos mil veintiséis** se tuvo por cumplimentado el requerimiento precisado en el punto que antecede; por lo que, al no existir cuestiones pendientes por desahogar, se otorgó el plazo legal conducente a las partes a efecto de que formularan sus alegatos, proveído que fue notificado a las partes el primero de julio de dos mil veintiséis.

9°. Una vez que quedó cerrada la instrucción, de conformidad con lo previsto en el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo, esta Juzgadora procede al estudio del presente asunto.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Esta Instrucción es competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 58-2, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 3°, fracciones IV, V y XV, 31 y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como también en términos de lo dispuesto por el **artículo 50, fracción III, apartado a, numeral 1**, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. La existencia del acto impugnado señalado bajo el inciso a)¹ ha quedado debidamente acreditada en autos, con la exhibición que de ella llevó a cabo la actora en su demanda, lo cual se valora en términos de lo dispuesto en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

TERCERO. Por ser un argumento de estudio preferente esta Juzgadora procede al estudio de la existencia de la resolución confirmativa ficta impugnada.

En efecto, la actora para acreditar la procedencia de su instancia, exhibió el escrito presentado el nueve de abril de dos mil veintiuno, ante el Centro Integral de Servicios de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (acuse original que obra a folio 23 de autos), a través del cual interpuso recurso de revisión en contra de la resolución *********, de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de **\$*******, por contravenir lo dispuesto en la Ley

¹ Mandamiento de Ejecución

General de Salud, resolución que obra en original de folios 26 a 39 del expediente en que se actúa.

A juicio de esta Juzgadora, **sí se configura la resolución confirmativa ficta** atribuida a la autoridad demandada, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer término, debe señalarse que el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé la procedencia del recurso de revisión en contra de las sanciones impuestas por las autoridades administrativas.²

En ese sentido, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal instancia –recurso— debe ser resuelta en un plazo no mayor a tres meses posteriores a aquél en que se interpuso el citado recurso, numeral que dispone lo siguiente:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

“Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, **no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.** Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia

² **“Artículo 83.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”

(Énfasis añadido)

En efecto, del dispositivo legal en comento se advierte la figura jurídica de la confirmativa ficta, que constituye una ficción legal por medio de la cual se considera que cuando la autoridad no resuelva un recurso que interpongan los particulares dentro del plazo de tres meses, el recurso se entenderá resuelto confirmando el acto originalmente recurrido, pudiendo el promovente del recurso esperar la resolución expresa o interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a que hubiesen transcurrido los tres meses que tiene la autoridad para resolver, tal y como lo dispone el numeral 94 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.³

Por su parte, la figura jurídica de la confirmativa ficta, esto es, la ficción legal a través de la cual se considera que, ante el silencio de la autoridad por no resolver un recurso dentro del plazo de tres meses, se ha confirmado el acto recurrido, y la negativa ficta, de donde se desprende que si bien ambas figuras tienen diversos efectos —negada la petición o instancia en la negativa ficta, y confirmado el acto recurrido en la confirmativa ficta—, no menos cierto es que las dos derivan del silencio de la autoridad, esto es, que no se resolvió dentro del plazo de tres meses la instancia o petición (negativa ficta) o el recurso (confirmativa ficta).

Luego, para no dejar en estado de indefensión al particular, el legislador previó la posibilidad de que el promovente de la instancia, petición o recurso decida esperar la resolución expresa o interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a que hubiesen transcurrido los tres meses que tiene la autoridad para resolver.

³ “**Artículo 94.**.- El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.”

En el caso particular, y toda vez que la actora promovió recurso de revisión, respecto del cual reclama que la autoridad no lo resolvió en el término de tres meses, se analizarán las constancias de autos, de conformidad con la figura de la confirmativa ficta prevista por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis I.13o.A.145 A, sustentada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que señala: **“CONFIRMACIÓN FICTA EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN. AL NO PREVERSE DISPOSICIÓN EXPRESA QUE ESTABLEZCA LAS REGLAS PROCESALES PARA IMPUGNAR DICHA FICCIÓN LEGAL, SON APLICABLES LAS RELATIVAS A LA NEGATIVA FICTA, CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 22 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”**⁴

⁴ **“CONFIRMACIÓN FICTA EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN. AL NO PREVERSE DISPOSICIÓN EXPRESA QUE ESTABLEZCA LAS REGLAS PROCESALES PARA IMPUGNAR DICHA FICCIÓN LEGAL, SON APLICABLES LAS RELATIVAS A LA NEGATIVA FICTA, CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 22 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-** El artículo 131 del Código Fiscal de la Federación dispone que la autoridad deberá dictar y notificar la resolución del recurso de revocación en un término que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha de su interposición, en la inteligencia de que el silencio de aquélla significará que se ha confirmado el acto impugnado. Por otra parte, el artículo 37 del citado código prevé el mismo plazo para que se resuelvan las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades, pero si transcurrido éste no se notifica la resolución correspondiente, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente. En ese sentido, las figuras establecidas en esos artículos, confirmación ficta y negativa ficta, respectivamente, tienen como origen un mismo hecho, el silencio de la autoridad frente a una petición, con la particularidad de que la primera, en estricto sentido, también implica una negación a la pretensión del promovente. Por consiguiente, al no preverse disposición expresa que establezca las reglas procesales para impugnar la ficción legal contenida en el mencionado artículo 131, son aplicables las relativas a la negativa ficta, contenidas en los artículos 17 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en la contestación de la demanda la autoridad deberá exponer las razones y fundamentos de la confirmación del acto impugnado y, en su caso, otorgar oportunidad a la actora para que amplíe la demanda, pues será hasta ese momento cuando conozca los motivos de la confirmación del acto y, por consiguiente, si la resolución expresa no satisface el interés jurídico del recurrente podrá controvertir la parte de la determinación que continúe afectándolo, y hacer valer conceptos de impugnación no planteados inicialmente, en atención al principio de litis abierta contenido en el artículo 1o. de la señalada ley.”

En ese mismo sentido, debe precisarse que para que la confirmativa ficta se configure deben acontecer los siguientes elementos:

- ❖ El transcurso del plazo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la instancia de que se trate.
- ❖ La demora en notificar la resolución que corresponda al recurso.
- ❖ La interposición del medio de defensa procedente, en cualquier tiempo, posterior al vencimiento del citado plazo.

Con base en lo anterior, se procede al análisis de los tres elementos que han quedado señalados para la configuración de la resolución confirmativa ficta que se impugna.

En primer lugar, se precisa que la actora acredita que interpuso recurso de revisión ante el Centro Integral de Servicios de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, recibido el nueve de abril de dos mil veintiuno.

En segundo lugar, por lo que respecta a la demora en la resolución y notificación del recurso, se precisa que si bien la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios —autoridad demandada— acreditó haber emitido la resolución contenida en el oficio *****, el veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno⁵; también lo es que no acreditó haber notificado dicha resolución recaída al recurso de revisión, y por lo que respecta al último punto consistente en que la demanda de nulidad se haya presentado después de los tres meses de presentada la instancia administrativa; cuestión que en la especie sí se cumplió, pues el recurso de revisión se interpuso el nueve de abril de dos mil veintiuno, mientras que la demanda se presentó hasta el veintisiete de enero de dos mil veintiséis, mediando entre ambas fechas más de cuatro años.

⁵ Resolución que obra en original en el expediente administrativo anexo, y la cual se valora en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese sentido, es evidente que al haber transcurrido el término de tres meses sin que la autoridad administrativa haya notificado la resolución respectiva a la enjuiciante **hasta antes de la interposición de la demanda, la configuración de la resolución confirmativa ficta que se impugna se encuentra acreditada fehacientemente**; máxime que la autoridad en cuestión no acredita haber notificado la resolución expresa hasta antes de la interposición del presente juicio, pues al efecto de la revisión efectuada a los autos del juicio en el que se actúa se advierte únicamente el original de un acta de diecinueve de abril de dos mil veintidós en la que se precisó la imposibilidad para poder llevar a cabo la diligencia de notificación del oficio *********, debido a que al constituirse en el domicilio de la actora nadie salió a atender al notificador.

Asimismo, es de precisar que del análisis efectuado al expediente administrativo anexo no se advierte constancia en la que se haya notificado la resolución recaída al recurso de revisión que interpuso la actora el nueve de abril de dos mil veintiuno, esto es, el oficio *********, de veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno.

En el mismo sentido, sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia II-J-124, sustentada por el Pleno de Sala Superior de este Tribunal, de rubro: **“NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, LA RESOLUCIÓN EXPRESA.”**⁶

⁶ **“NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, LA RESOLUCIÓN EXPRESA.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la federación, la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. De este precepto se deduce que aun cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa en virtud de que esa resolución no fue

Ahora bien, si la autoridad demandada en cuestión no acreditó haber notificado a la actora la resolución expresa recaída al recurso de revisión hasta antes de la interposición del presente juicio, entonces **se considera que lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana de la resolución expresa** consistente en la resolución contenida en el oficio ***** , el veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno, dictada por el Comisionado Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual vía recurso de revisión confirmó la legalidad de la resolución ***** , de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de \$***** , por contravenir lo dispuesto en la Ley General de Salud, **pues ésta no puede coexistir válidamente con la resolución ficta demandada.**

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis IX-P-2aS-197, sustenta por la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal, cuyo rubro indica: **“CONFIRMATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL. AL CONFIGURARSE DEBE DECLARARSE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA EN VIRTUD DE QUE NO PUEDEN COEXISTIR DOS RESOLUCIONES CON RELACIÓN A LA MISMA INSTANCIA”.**⁷

conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.”

Consultable con el identificador 14906 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>.

⁷ **“CONFIRMATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL. AL CONFIGURARSE DEBE DECLARARSE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA EN VIRTUD DE QUE NO PUEDEN COEXISTIR DOS RESOLUCIONES CON RELACIÓN A LA MISMA INSTANCIA.** En términos de los artículos 131 del Código Fiscal de la Federación y 14, fracciones XII y XIV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la autoridad debe notificar la resolución al recurso de revocación dentro del plazo de tres meses, y en caso contrario, el particular, a partir de que fenezca dicho plazo, podrá interponer el juicio contencioso administrativo. Ahora bien, si la autoridad exhibe, en la contestación de la demanda, la resolución expresa y el Tribunal concluye que se configuró la confirmativa ficta, porque la autoridad no demostró haber notificado la expresa antes de la presentación de la demanda, entonces, debe declararse la nulidad lisa y llana de la resolución expresa, pues no pueden coexistir válidamente dos resoluciones respecto al mismo recurso. Se arriba a esa conclusión, porque si la confirmativa ficta como la resolución expresa son resoluciones diversas con existencia propia e independiente, entonces, una vez configurada la resolución confirmativa ficta se entiende, por disposición legal, que el recurso administrativo fue resuelto en el sentido de confirmar el acto recurrido. Por tal motivo es ilegal la resolución expresa emitida o notificada después de configurada la confirmativa ficta, pues se está pronunciando con relación a una instancia que ya fue resuelta de forma ficta. Finalmente, debe puntualizarse que, en este

En consecuencia, con fundamento en los artículos 51, fracción IV, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se **declara la nulidad** del oficio ***** , el veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno.

CUARTO. Se procede al estudio de la causa de improcedencia y sobreseimiento que hicieron valer la Subtesorera de Fiscalización de la Tesorería de la Ciudad de México y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria —autoridades demandadas— en sus oficios de contestación, en las que medularmente manifestaron que debe sobreseerse el presente juicio, en relación a la multa impuesta a la actora, ello al actualizarse el contenido de los artículos 8, fracción IV, y 9, fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez vistas las constancias que integran el juicio en que se actúa, a juicio de esta Juzgadora la causa de improcedencia y sobreseimiento señalada por las autoridades demandadas es **infundada**, en virtud de las siguientes consideraciones:

En principio, a efecto de resolver la causa de improcedencia planteada por las autoridades demandadas en cuestión, resulta necesario precisar el contenido de los artículos 8, fracción IV y 9, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de los cuales se desprende lo siguiente:

contexto, el Tribunal deberá determinar y motivar, en cada caso, si cuenta con los elementos necesarios para pronunciarse respecto a la presunción de validez del acto combatido, a través del recurso de revocación, ello con base en el principio de litis abierta.”

Consultable con el identificador 46921 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“ARTÍCULO 8°.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

[...]

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.”

[...]”

“ARTÍCULO 9°.- Procede el sobreseimiento:

[...]

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

[...]”

De la transcripción anterior, se advierte que resulta improcedente el juicio contencioso administrativo entre otros supuestos, 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; siendo procedente el sobreseimiento del juicio cuando se actualice alguna causa de improcedencia.

Por otra parte, resulta oportuno precisar que la actora demandó la nulidad de la resolución CONFIRMATIVA FICTA recaída al recurso de revisión presentado el nueve de abril de dos mil veintiuno, ante el Centro Integral de Servicios de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, interpuesto en contra de la resolución *****, de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una

ACTORA: ***** **

EXPEDIENTE: 333/26-EAR-01-8

13

multa en cantidad de \$***** por contravenir lo dispuesto en la Ley General de Salud.

En ese sentido, resulta evidente que la resolución ***** , de cinco de marzo de dos mil veintiuno, a través de la cual se impone una multa en cantidad de \$***** sí fue impugnada por la actora mediante recurso de revisión, por lo que se estima que dicha resolución —multa— no se encuentra consentida como lo pretenden las autoridades.

Máxime que la **resolución confirmativa ficta que se impugna —recurso de revisión— se encuentra acreditada fehacientemente**, debido a que la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios no acreditó haber notificado la resolución expresa recaída al recurso de revisión interpuesto el nueve de abril de dos mil veintiuno hasta antes de la interposición del presente juicio.

QUINTO. Por ser una cuestión de estudio preferente, la suscrita Magistrada procede al análisis de la segunda causa de improcedencia hecha valer por la Subtesorera de Fiscalización de la Tesorería de la Ciudad de México y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria —autoridades demandadas— en sus oficios de contestación, en las que sustancialmente señalaron que debe sobreseerse el presente juicio respecto al procedimiento administrativo de ejecución, en virtud de que dicho acto no reúne el carácter de definitivo.

A juicio de la suscrita Magistrada, la causa de improcedencia en estudio es **infundada**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En primer término, es importante señalar que el acto impugnado sometido a análisis en el presente considerando consiste en el Mandamiento de Ejecución ***** de cuatro de julio de dos mil veinticinco, relativo al crédito fiscal número ***** por un monto total de \$*****, expedido por la Subtesorera de Fiscalización de la Tesorería de la Ciudad de México.

En segundo término, se considera necesario indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8°, fracción II y el diverso 9°, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁸, procede el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo cuando no le compete conocer a dicho Tribunal.

Ahora bien, con el fin de analizar la causa de improcedencia, se considera necesario transcribir el contenido del artículo 127 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 127.- Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate, y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la citada convocatoria, salvo que se trate de actos de ejecución sobre dinero en efectivo, depósitos en cuenta abierta en instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, así como de bienes legalmente inembargables o actos de imposible reparación material, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.

(Énfasis añadido)

⁸ **“Artículo 8°.-** Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

[...]

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

[...]

Artículo 9°.- Procede el sobreseimiento:

[...]

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

[...]

Del numeral que antecede se advierte que cuando el procedimiento administrativo de ejecución que no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate; sin embargo, existe un supuesto de excepción del artículo 127, del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que cuando se trate de actos de ejecución sobre dinero en efectivo, depósitos en cuenta abierta en instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, así como de bienes legalmente inembargables o actos de imposible reparación material.

Supuesto de excepción que se actualiza en el presente juicio debido a que mediante acta de embargo de cinco de diciembre de dos mil veinticinco se trabó formal embargo de un inmueble, de la negociación, de cuentas bancarias y fondos de inversión a nombre de la actora; motivo por el cual, resultan **infundadas** las causas de improcedencia hechas valer.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 18/2009, sustentada por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. POR REGLA GENERAL, LAS VIOLACIONES COMETIDAS ANTES DEL REMATE SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO HASTA QUE SE PUBLIQUE LA CONVOCATORIA RESPECTIVA, ACORDE CON EL ARTÍCULO 127, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE**

**DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 28 DE JUNIO DE 2006.”⁹**

SEXTO. Se procede al estudio de la única causa de improcedencia y sobreseimiento que hizo valer la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios —autoridad demandada—, en la que de manera esencial sostuvo que el juicio contencioso administrativo es improcedente, en virtud de que la actora no hizo valer conceptos de impugnación, por lo que se actualiza la hipótesis del artículo 8, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez vistas las constancias que integran el juicio en que se actúa, a juicio de esta Juzgadora la causa de improcedencia y sobreseimiento señalada es **infundada**.

En primer término, se considera necesario indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8°, fracción X y el diverso 9°, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁰, procede el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

⁹ “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. POR REGLA GENERAL, LAS VIOLACIONES COMETIDAS ANTES DEL REMATE SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO HASTA QUE SE PUBLIQUE LA CONVOCATORIA RESPECTIVA, ACORDE CON EL ARTÍCULO 127, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE JUNIO DE 2006.**.- De acuerdo con el indicado precepto, en relación con los artículos 116, 117, fracción II, inciso b) y 120 del Código Fiscal de la Federación y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las violaciones cometidas en el procedimiento administrativo de ejecución antes del remate podrán impugnarse sólo hasta que se publique la convocatoria respectiva, dentro de los 10 días siguientes a tal evento, lo cual significa que esta clase de actos no serán recurribles de manera autónoma, como sucedía antes de la reforma del artículo 127 del Código Fiscal de la Federación. Entonces, siendo improcedente el recurso de revocación contra dichas violaciones procesales, tampoco podrían adquirir el carácter de "actos o resoluciones definitivas", de modo que en su contra no procede el juicio contencioso administrativo. Esta es la regla general impuesta por el legislador en la norma reformada, sin que se pase por alto que en ella se establecieron como excepciones los actos de ejecución sobre bienes inembargables o los de imposible reparación material, casos en los que el recurso administrativo podrá interponerse a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o la diligencia de embargo, de donde resulta que al ser impugnables estos actos del procedimiento administrativo de ejecución a través del recurso de revocación y siendo éste opcional, conforme al artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, en su contra procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al tener la naturaleza de actos o resoluciones definitivas.”

Consultable con el registro digital 167665 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

¹⁰ “**Artículo 8°.**.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

En virtud de lo anterior, es importante señalar que la actora en su escrito inicial de demanda realiza diversos argumentos, sin que en este momento puedan ser analizados para determinar si los argumentos son idóneos o no para desvirtuar la legalidad del acto combatido, ya que en caso de así serlo, será esta Sala la que realice el pronunciamiento correspondiente al entrar precisamente al análisis de dichos argumentos y, por ende, del fondo de la controversia que hoy nos ocupa, sin que ello implique que deba concluirse anticipadamente con el juicio y que, por ende, el juicio deba sobreseerse.

Corroboran lo anterior, la jurisprudencia III-JSS-A-17, sostenida por el Pleno de Sala Superior de este Tribunal, así como el criterio aislado con número de registro digital 228739, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito los cuales, respectivamente, señalan lo siguiente: **“SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO FISCAL.- NO PROCEDE EN TRATÁNDOSE DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA”¹¹** y **“NULIDAD, JUICIO DE.-**

[...]

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

[...]

Artículo 9º.- Procede el sobreseimiento:

[...]

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

[...]

¹¹ **“SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO FISCAL.- NO PROCEDE EN TRATÁNDOSE DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA.-** Es infundada la solicitud de sobreseimiento del juicio por cuanto hace a determinados conceptos de anulación de la demanda, aduciendo que la Sala del conocimiento no puede estudiarlos por ser incompetente para ello, o porque se trata de actos cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal. En efecto, el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1990 prevé la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos o por las causales y contra los actos que el propio precepto refiere limitativamente, sin que de modo alguno prevea la improcedencia del juicio en la materia que pretende la autoridad demandada, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia en cuestión y, en tal caso, la Sala A quo en la

IMPROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO, RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER EN LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN”¹².

SÉPTIMO. Una vez que se tuvo como actualizada la figura jurídica de la confirmativa ficta controvertida en el presente juicio, esta Juzgadora procede a resolver el fondo del asunto.

Por cuestión de método y técnica procesal se estima necesario, antes de proceder al análisis del presente juicio, precisar los alcances del principio de “litis abierta”, en atención a que en el asunto que se resuelve se demandó la nulidad de la resolución que **confirmó de forma ficta** la resolución ***** , de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de \$***** , por contravenir lo dispuesto en la Ley General de Salud.

Al respecto, resulta necesario señalar el contenido de los artículos 1º, segundo y tercer párrafos, y 50, cuarto párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales disponen literalmente:

“ARTÍCULO 1º.- [...]

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico de la persona recurrente, y ésta la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en

sentencia de fondo deberá resolver lo que en derecho corresponda respecto a los conceptos de anulación de que se trata”.

Consultable con el identificador 24968 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>.

¹² “**NULIDAD, JUICIO DE. IMPROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO, RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER EN LOS CONCEPTOS DE ANULACION.** No procede decretar el sobreseimiento en un juicio fiscal respecto de los argumentos hechos valer en los conceptos de anulación, pues no existe precepto legal al respecto en el Código Fiscal de la Federación ni principio jurídico que así lo determine, y lo correcto y debido es que en el estudio de fondo del asunto se consideren esos conceptos de anulación, según el caso, fundados, infundados o inoperantes mientras que el sobreseimiento sólo es posible decretarlo en el juicio en relación con actos o resoluciones de las autoridades”.

Consultable con el registro digital 228739 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

la parte que continúa afectándola, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

...

“ARTÍCULO 50.- [...]

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico de la persona demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. [...]

De la interpretación sistemática realizada a los preceptos transcritos, se colige que los mismos instituyen lo que en la práctica jurisdiccional se ha denominado como el “principio de litis abierta”.

En ese sentido, la litis abierta implica que tratándose de la impugnación de la resolución que decidió un recurso administrativo, se entiende simultáneamente controvertido el acto de autoridad recurrido en la sede administrativa en la parte que no satisfizo el interés jurídico de la hoy actora, lo cual le permite reiterar en los conceptos de impugnación, los agravios que se expusieron en el medio de defensa, además de permitirle la formulación de argumentos novedosos.

A la conclusión alcanzada tiene aplicación en cuanto al razonamiento substancial la jurisprudencia 2a. /J. 32/2003, sustentada por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **“JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO**

FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.”¹³

Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia VI-J-2aS-6, sustentada por la Segunda Sección de Sala Superior de este Tribunal, de rubro: **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL.”¹⁴**

¹³ **“JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de "litis cerrada" que impedía que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y, por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de "litis cerrada" por el de "litis abierta", el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos.”

Consultable con el registro digital 184472 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

¹⁴ **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL.-** Conforme a lo dispuesto en los artículos 1º, segundo párrafo, y 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, en vigor a partir del 1º de enero del 2006, en el juicio contencioso administrativo se atiende a un principio de “litis abierta”, conforme al cual, en la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, se deben resolver, no sólo los agravios encaminados a controvertir la legalidad de la resolución impugnada, sino que además se deberán resolver los que controviertan la recurrida, debiéndose analizar los nuevos argumentos planteados, que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean

Por tales razones, y dado que en el presente juicio contencioso administrativo se controvierte la resolución ficta que decidió un recurso administrativo, es procedente el análisis de la legalidad del acto originalmente recurrido en el marco de los conceptos de impugnación esgrimidos por la demandante, ya sean reiterativos de los vertidos en la instancia administrativa, o novedosos.

Sin que lo anterior obligue a esta Juzgadora al estudio de oficio de los argumentos plateados por la actora en la vía administrativa (recurso de revisión) que no fueron reiterados en el escrito inicial de demanda pues no debe perderse de vista que la litis en el juicio contencioso administrativo se integra con los conceptos de nulidad vertidos contra el acto impugnado, con la contestación de la demanda y, en su caso, con los argumentos que conforman la ampliación y los que le dan contestación, por lo que, aunque alguna de las defensas formuladas en el recurso administrativo pudiera tener por consecuencia declarar la nulidad del acto combatido, sólo podrá ser examinada por la Juzgadora del conocimiento si fue hecha valer expresamente.

Sirve de apoyo para lo anterior la tesis I.7o.A.709 A, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: **“LITIS ABIERTA. DICHO PRINCIPIO NO IMPLICA QUE LA SALA RESOLUTORA PUEDA EXAMINAR OFICIOSAMENTE ALGUNO DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER**

novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que este Tribunal está obligado a estudiarlos.”

EN EL RECURSO EN SEDE ADMINISTRATIVA, NO PLANTEADOS EN LA DEMANDA.”¹⁵

OCTAVO. Con fundamento en el artículo 50, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual dispone que cuando sean varias las causas de ilegalidad aducidas, se deberá examinar primero aquéllas que puedan llevar a **declarar la nulidad del acto controvertido más benéfica para el actor**,¹⁶ motivo por el cual, se procede al estudio de diversos argumentos formulados en el primer agravio expresado por la actora en su escrito de revisión en el que medularmente precisó que la orden de verificación sanitaria no se encuentra debidamente fundada y motivada, debido a que no señaló de forma concreta y correcta los preceptos legales cuyo cumplimiento se verificaría, es decir, el objeto de la visita.¹⁷

¹⁵ “**LITIS ABIERTA. DICHO PRINCIPIO NO IMPLICA QUE LA SALA RESOLUTORA PUEDA EXAMINAR OFICIOSAMENTE ALGUNO DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER EN EL RECURSO EN SEDE ADMINISTRATIVA, NO PLANTEADOS EN LA DEMANDA.**- El principio de litis abierta establecido en el artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite al actor en el juicio de nulidad hacer valer en la demanda argumentos distintos a los formulados en el recurso en sede administrativa, pero ello no implica que al amparo de esa figura, la Sala resolutora pueda examinar oficiosamente alguno de los argumentos hechos valer en ese medio de impugnación, no planteados en la demanda, atendiendo a que la litis en el juicio contencioso administrativo se integra con los conceptos de nulidad vertidos contra el acto impugnado, con la contestación de la demanda y, en su caso, con los argumentos que conforman la ampliación y los que le dan contestación. Por tanto, aunque alguna de las defensas formuladas en el recurso administrativo pudiera tener por consecuencia declarar la nulidad del acto combatido, sólo podrá ser examinada por la Sala del conocimiento si fue hecha valer expresamente, supuesto éste que difiere del reseñado principio de litis abierta que permite impugnar simultáneamente la resolución originalmente recurrida en la parte que continúa afectando al agraviado, y no en forma inversa.”

Consultable con el registro digital 164008 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

¹⁶ Lo anterior, en cumplimiento a la jurisprudencia I.4o.A. J/44, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que al rubro señala: “**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA PARA EL ACTOR.**- En el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se encuentra contenido el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente “del tercer tipo”, por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos”.

Consultable con el registro digital 174974 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

¹⁷ Ello en atención a que la actora en su escrito de ampliación de demanda medularmente precisó que la autoridad es omisa en estudiar y referirse a cada uno de los agravios formulados en su escrito del recurso de revisión.

ACTORA: *****

EXPEDIENTE: 333/26-EAR-01-8

23

Por su parte, la **Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios** —autoridad demandada— fue omisa en formular en tiempo su contestación a la ampliación de la demanda, tal como se advierte del acuerdo de once de mayo de dos mil veintiséis.

A juicio de la suscrita Magistrada el concepto de nulidad en estudio es **fundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En principio, es importante precisar que el acto inicialmente recurrido es la resolución contenida en el oficio *********, de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de **\$*******, por contravenir lo dispuesto en la Ley General de Salud, resolución que obra en original de folios 26 a 39 de autos, y la cual se valora en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En segundo lugar, del proemio de la resolución inicialmente recurrida en el presente juicio, se desprende que ésta derivó del procedimiento administrativo sancionador que se instauró en contra de la actora como consecuencia de las irregularidades detectadas en la visita de verificación sanitaria ordenada mediante oficio ********* de veintiocho de mayo de dos mil veinte, orden de visita de verificación sanitaria que obra en original en el expediente en que se actúa, la cual se valora en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Al respecto, se advierte que la actora esencialmente manifiesta que debe considerarse ilegal la resolución inicialmente

recurrida, toda vez que es genérica la **orden de verificación sanitaria *******, **de veintiocho de mayo de dos mil veinte**; en consecuencia, dicha orden se encuentra indebidamente fundada y motivada; por lo que, debe declararse la nulidad de la sanción de referencia.

Con base en lo anterior, se precisa que la controversia a dilucidar en el presente considerando consiste en determinar si la demandada fundó y motivó debidamente o no el objeto de la orden de la verificación sanitaria ***** de veintiocho de mayo de dos mil veinte. Por lo que, esta Instrucción a fin de determinar la legalidad o la ilegalidad de la referida orden de verificación sanitaria, procede al análisis de dicha acta.

Para ese efecto, se estima oportuno señalar que de conformidad con el artículo 3º, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el diverso 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos administrativos que se deban notificar deberán, entre otros requisitos, estar fundados y motivados, entendiéndose por ello, que la autoridad debe expresar las razones particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas que llevaron a la emisión de su resolución, debiendo contener también el señalamiento preciso de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, por coincidir éste con las hipótesis normativas contenidas en esas disposiciones legales.

Dicho en otras palabras, la fundamentación se refiere a la cita obligada de los preceptos en que se basa la autoridad para emitir el acto de que se trata; mientras que la motivación consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia según el cual, quien lo emitió, llegó a la conclusión de que el caso concreto se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, o sea, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que tomó en cuenta la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Así, la debida fundamentación y motivación, se cumple:

- a) Con la existencia y cita de una norma legal que atribuya a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido y con la actuación de esa autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada;
- b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir, con claridad, que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro, y
- c) Que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Resulta aplicable la jurisprudencia V.2o. J/32, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que al rubro señala: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”**¹⁸

En los términos expuestos, se estima que para cumplir con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta con que exista en el derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que aquéllos se hagan saber al afectado en el mismo acto de molestia.

¹⁸ **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

Al respecto, en relación con la fundamentación y la motivación de las ordenes de verificación sanitaria, los artículos 399 de la Ley General de Salud¹⁹ y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁰, establecen como requisitos de las órdenes de verificación sanitaria los siguientes:

- a) Debe ser escrita con firma autógrafa;
- b) Deber estar debidamente fundada y motivada;**
- c) Debe ser expedida por autoridad competente;
- d) Debe precisar el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, y
- e) Debe señalar el objeto de la diligencia.**

En efecto, la orden de verificación a través de la cual la autoridad administrativa ha de ejercer sus facultades de inspección debe satisfacer diversos requisitos de fondo y forma, de entre los cuales destacan el **estar debidamente fundada y motivada** y la **precisión del objeto para el que se ordena la visita de verificación**.

Al respecto, en la jurisprudencia 2a./J. 175/2011 (9a.), de rubro **“ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO”**²¹ la extinta Segunda Sala de

¹⁹ **“Artículo 399.-** Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de órdenes escritas, con firma autógrafa expedidas por las autoridades sanitarias competentes, en las que se deberá precisar el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten.”

²⁰ **“Artículo 63.-** Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.”

²¹ **“ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO.** En concordancia con lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 59/97, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO."; se afirma que como la orden de verificación es un acto de molestia, para llevarla a cabo debe satisfacer los requisitos propios de la orden de visita domiciliaria, de entre los que destaca el relativo a la precisión de su objeto, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el objeto de una visita de verificación debe entenderse no sólo como un propósito, una intención, un fin o un designio que da lugar a la facultad verificadora que tiene la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ésta ha de desplegar durante la verificación correspondiente.

Lo anterior, porque tratándose de órdenes de verificación, la determinación de su objeto igualmente configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad, pues tiende a especificar la materia exacta de los actos que habrá de llevar a cabo dicha autoridad en la diligencia respectiva.

En estas circunstancias, es dable afirmar que para que la autoridad administrativa dé cabal cumplimiento a su deber de expresar el objeto que tendrá la verificación es necesario que en la orden respectiva **precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal**, con la finalidad de que la persona verificada **conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar**, ello en acatamiento de la garantía de seguridad jurídica que el referido artículo 16 de la Constitución Federal otorga al visitado, y circunscribiendo así a la autoridad verificadora a ajustar su proceder a los rubros explícitamente señalados en la orden.

los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad hacendaria cumpla ese deber, **es necesario que en la orden de verificación respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal**, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Esta exigencia se colma en la medida en que la orden de verificación sea clara y exhaustiva en torno de la precisión de los aspectos a revisar; es decir, mientras la autoridad que emita la orden sea puntual en la enumeración y descripción de los rubros que constituirán la materia de la verificación correspondiente.

En este orden de ideas, debe sostenerse que la inclusión de un listado de artículos que no tengan relación con los aspectos especificados en el rubro relativo al objeto de la verificación no vuelve genérica la orden respectiva, puesto que como ya se ha explicado, en el momento de llevar a efecto las diligencias de verificación, la autoridad verificadora **deberá ajustarse a los aspectos y actividades expresamente señalados en el apartado concerniente al objeto**; de donde se sigue que si una orden de verificación contiene una enumeración clara y detallada de los rubros a revisar, en nada afecta que se citen como apoyo diversos preceptos legales que no se refieran a los aspectos específicos que se propone revisar, puesto que ello en nada afecta la determinación del objeto de la verificación.

Bajo esas consideraciones es concluyente que en términos de lo previsto en los artículos 399 de la Ley General de Salud y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los verificadores, para practicar visitas de inspección, deben estar provistos de órdenes escritas, con firma autógrafa expedidas por las autoridades sanitarias competentes, en las que se deberá precisar el objeto de la visita, el cual no debe ser general, sino determinado, es decir deberá **precisar el rubro a inspeccionar y su fundamento legal**, evitando expresiones vagas como: "*verificar el cumplimiento de la ley general...*" "*visita de verificación sanitaria del establecimiento*" y/o "*verificación del cumplimiento de las disposiciones sanitarias*"; **lo anterior con la finalidad de que la persona verificada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar, ello en acatamiento de la garantía de seguridad jurídica que el referido artículo 16 de la Constitución Federal otorga al visitado.**

Ahora bien, de la orden de visita de verificación sanitaria
 ***** de veintiocho de mayo de dos mil veinte, origen de la

resolución inicialmente recurrida en el presente juicio, se advierte que la autoridad administrativa señaló como objeto y alcance de la visita el siguiente:

**SE SUPRIME
IMAGEN**

De la digitalización que antecede, se observa que la orden de inspección sanitaria tenía por objeto los siguientes rubros:

- Verificación de las condiciones sanitarias del establecimiento y de las prácticas de manufactura en la preparación de los productos de panificación, asentar en el acta las temperaturas de conservación de las materias primas y productos perecederos que ahí se encuentren y evaluar el cumplimiento al artículo primero, fracción III, inciso a, b, c, d y e, del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus sars-cov2, publicado el 31 de marzo de 2020 en el diario oficial de la federación.

Ahora bien, resulta oportuno precisar los artículos de la Ley General de Salud y del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que fueron señalados por la demandada en el proemio de la orden y que establecen lo siguiente:

LEY GENERAL DE SALUD

“ARTICULO 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, distribuye competencias y establece los casos de concurrencia entre 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 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población. Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud;

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud, y

VIII. La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.

En la observancia del presente artículo, se deberá garantizar el derecho a la protección de la salud con enfoque diferenciado, perspectiva de género e interculturalidad.”

“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;

[...]

ACTORA: *****

EXPEDIENTE: 333/26-EAR-01-8

31

XXVIII.- Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional.”

“**ARTICULO 4o.-** Son autoridades sanitarias:

[...]

III.- La Secretaría de Salud, y

[...].”

“**ARTICULO 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:

[...]

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, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector;

[...]

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.

[...].”

“**Artículo 17 Bis.-** La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control, vigilancia y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley, en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley, XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, salvo por lo que se refiere a cadáveres, y XXVII, salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano administrativo desconcentrado que

se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

[...]

II. Proponer a la persona titular de la Secretaría de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios, así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; insumos para la salud, incluso de aquellos que contienen estupefacientes y psicotrópicos; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; embriones, células germinales; 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, aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores o cualquier producto de uso y consumo humano que represente un riesgo para la salud, así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud de la persona, salud ocupacional, saneamiento básico y terceros autorizados;

[...]

VI. Ejercer el control y vigilancia sanitaria de los productos, sustancias y productos que los contienen, respecto de los señalados en la fracción II de este artículo, de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y sustancias y los establecimientos de salud, con independencia de las facultades que en materia de procesos y prácticas aplicables en los establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano, tenga la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en términos de la Ley Federal de Sanidad Animal;

[...]

X. Imponer sanciones, aplicar y retirar medidas de seguridad en el ámbito de su competencia;

[...]”

“Artículo 17 bis 2.- Al frente de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios estará una persona Comisionada Federal, quien será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República, a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Salud; siendo la Secretaría de Salud a quien corresponderá la supervisión de este órgano desconcentrado, su conformación será conforme al principio de paridad.”

“ARTICULO 194.- Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables.

El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

I. Proceso, importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración;

[...]"

“ARTICULO 215.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I.- Alimento: cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición;

II.- Bebida no alcohólica: cualquier líquido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición;

III.- Materia prima: Sustancia o producto, de cualquier origen, que se use en la elaboración de alimentos y bebidas no alcohólicas y alcohólicas, y

IV.- Aditivo: Cualquier sustancia permitida que, sin tener propiedades nutritivas, se incluya en la formulación de los productos y que actúe como estabilizante, conservador o modificador de sus características organolépticas, para favorecer ya sea su estabilidad, conservación, apariencia o aceptabilidad;

V.- Suplementos alimenticios: Productos a base de hierbas, extractos vegetales, alimentos tradicionales, deshidratados o concentrados de frutas, adicionados o no, de vitaminas o minerales, que se puedan presentar en forma farmacéutica y cuya finalidad de uso sea incrementar la ingesta dietética total, complementarla o suplir alguno de sus componentes.

VI.- Etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas no alcohólicas: Sistema de información simplificada en el área frontal de exhibición del envase, el cual debe advertir de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas, sodio y los nutrimentos críticos, ingredientes y las demás que determine la Secretaría.

VII.- Nutrimentos críticos: Aquellos componentes de la alimentación que pueden ser un factor de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles, serán determinados por la Secretaría de Salud.”

“ARTICULO 393.- Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

La participación de las autoridades municipales y de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.”

“Artículo 395.- El acto u omisión contrario a los preceptos de esta Ley y a las disposiciones que de ella emanen, podrá ser objeto de orientación y educación de los infractores con independencia de que se apliquen, si procedieren, las medidas de seguridad y las sanciones correspondientes en esos casos.”

“ARTICULO 396.- La vigilancia sanitaria se llevará a cabo a través de las siguientes diligencias:

I.- Visitas de verificación a cargo del personal expresamente autorizado por la autoridad sanitaria competente para llevar a cabo la verificación física del cumplimiento de la ley y demás disposiciones aplicables, y

[...].”

“ARTICULO 397.- Las autoridades sanitarias podrán encomendar a sus verificadores, además, actividades de orientación, educación y aplicación, en su caso, de las medidas de seguridad a que se refieren las fracciones VII y X del artículo 404 de esta ley.”

“ARTICULO 398.- Las verificaciones podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo.

Para los efectos de esta Ley, tratándose de establecimientos industriales, comerciales o de servicios, se considerarán horas hábiles las de su funcionamiento habitual.”

“ARTICULO 399.- Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de órdenes escritas, con firma autógrafa expedidas por las autoridades sanitarias competentes, en las que se deberá precisar el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten.”

“ARTICULO 400.- Los verificadores en el ejercicio de sus funciones tendrán libre acceso a los edificios, establecimientos comerciales, industriales, de servicio y, en general a todos los lugares a que hace referencia esta ley.

Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos o conductores de los transportes objeto de verificación, estarán obligados a permitir el acceso y a dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.”

“ARTICULO 401.- En la diligencia de verificación sanitaria se deberán observar las siguientes reglas:

I.- Al iniciar la visita el verificador deberá exhibir la credencial vigente, expedida por la Autoridad sanitaria competente, que lo acredite legalmente para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a que se refiere el artículo 399 de esta ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento. Esta circunstancia se deberá anotar en el acta correspondiente;

II.- Al inicio de la visita, se deberá requerir al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento, o conductor del transporte, que proponga a dos testigos que deberán permanecer durante el desarrollo de la visita. Ante la negativa o ausencia del visitado, los designará la autoridad que practique la verificación. Estas circunstancias, el nombre, domicilio y firma de los testigos, se hará constar en el acta;

III.- En el acta que se levante con motivo de la verificación, se harán constar las circunstancias de la diligencia, las deficiencias o anomalías sanitarias observadas, el número y tipo de muestras tomadas o en su caso las medidas de seguridad que se ejecuten, y

IV.- Al concluir la verificación, se dará oportunidad al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento o conductor del transporte, de manifestar lo que a su derecho convenga, asentando su dicho en el acta respectiva y recabando su firma en el propio documento, del que se le entregará una copia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma o de la orden de visita, se deberá hacer constar en el referido documento y no afectará su validez, ni la de la diligencia practicada.”

“ARTICULO 402.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren.”

“ARTICULO 403.- Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La participación de los municipios y de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de

las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.”

“Artículo 404.- Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

- I. El aislamiento;
- II. La cuarentena;
- III. La observación personal;
- IV. La vacunación de personas;
- V. La vacunación de animales;
- VI. La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;
- VII. La suspensión de trabajos o servicios;
- VIII. La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;
- IX. La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;
- X. El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o substancias;
- XI. La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio;
- XII. La prohibición de actos de uso, y
- XIII. Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud. Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en el presente artículo.”

“ARTICULO 431.- Las autoridades sanitarias competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.”

REGLAMENTO DE CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

“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:

[...]

- X. Alimentos preparados;
- XI. Alimentos preparados listos para su consumo;

ACTORA: *****

EXPEDIENTE: 333/26-EAR-01-8

37

[...]

XV. Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición;

[...]

XVIII. Bebidas alcohólicas;

[...]

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.

[...]”

“**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.”

“**ARTÍCULO 8o.** Los productos y sustancias deberán sujetarse a las disposiciones de este Reglamento y a las normas correspondientes conforme a sus características.”

“**ARTÍCULO 133.** Los alimentos preparados o semipreparados no deberán exceder los límites máximos establecidos en este Reglamento y en las normas correspondientes para microorganismos patógenos, toxinas microbianas, inhibidores microbianos, sustancias tóxicas y las demás que se establezcan en las normas correspondientes.”

“**ARTÍCULO 134.** Los ingredientes utilizados para elaborar los alimentos preparados o semipreparados no deberán rebasar los límites de materia extraña que se establezcan en las normas correspondientes.”

“**ARTÍCULO 253.** Las visitas de verificación se practicarán de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley y tendrán por objeto:

I. Obtener información de las condiciones sanitarias:

a. Del establecimiento,

b. Del proceso,

- c. Del equipo, maquinaria, utensilios e instrumentos con los que se realiza el proceso,
 - d. De los productos, materias primas, aditivos y material de empaque y envase, utilizados en la elaboración de los mismos,
 - e. Del personal que interviene en el proceso de los productos,
 - f. De las condiciones del proceso que determinan la calidad sanitaria del producto,
 - g. De los sistemas para garantizar la calidad sanitaria de los productos y servicios y
 - h. Del transporte de los productos, cuando así se requiera;
- II. Identificar deficiencias y anomalías sanitarias;
- III. Tomar muestras, en su caso;
- IV. Aplicar o liberar medidas de seguridad sanitarias, y
- V. Realizar actividades de orientación, instrucción y educación de índole sanitaria.”

“ARTÍCULO 254. Corresponde a la autoridad sanitaria verificar que los establecimientos estén acondicionados para el uso a que se destinen, de acuerdo con las características del proceso de los productos, atendiendo a lo que establecen este Reglamento y las normas correspondientes.”

“ARTÍCULO 259. Si las condiciones sanitarias del establecimiento, materias primas, proceso, procedimiento o producto representan un riesgo importante para la salud o carezcan de los requisitos esenciales establecidos en la Ley y demás disposiciones aplicables, los verificadores deberán tomar medidas de seguridad inmediatas, con la aprobación o consentimiento de la autoridad sanitaria de la cual dependan. En este caso podrá ser otorgada telefónicamente e identificada por una clave.

La medida de seguridad impuesta deberá ratificarse, modificarse o revocarse en un plazo que no exceda de cinco días contados a partir de la comparecencia del interesado.”

“ARTÍCULO 260. Las autoridades sanitarias competentes podrán ordenar la aplicación de las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 404 de la Ley, cuando en las áreas, instalaciones, equipo o proceso de fabricación se afecten la identidad, pureza, conservación o fabricación de los productos; así como por el incumplimiento de las buenas prácticas y, en general, cuando se infrinjan las disposiciones de la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables que impliquen un grave riesgo para la salud.”

“ARTÍCULO 261. La autoridad sanitaria sancionará a quien infrinja los preceptos de este Reglamento, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delito.

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 418, fracción II, de la Ley, determinarán la gravedad de la infracción los supuestos siguientes:

- I. Que dé lugar a algún peligro;
- II. Que permita o dé lugar a algún riesgo;
- III. Que vaya de manera indirecta en detrimento de la condición sanitaria o los hábitos de consumo;
- IV. Que se realice alguna acción u omisión sin las autorizaciones sanitarias señaladas por las disposiciones aplicables;
- V. Que la acción u omisión implique riesgo sanitario durante el desarrollo de actividades o servicios, el proceso de los productos o el funcionamiento de los establecimientos, y
- VI. Que se realice alguna acción u omisión sin la aprobación de la autoridad sanitaria.

Se entiende por peligro cualquier agente biológico, químico o físico que tiene posibilidad de causar un efecto adverso a la salud.”

ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil veinte.

“ARTÍCULO PRIMERO.- Se establece como acción extraordinaria, para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, que los sectores público, social y privado deberán implementar las siguientes medidas:

[...]

III. En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberán observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas:

- a) No se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas;
- b) Las personas deberán lavarse las manos frecuentemente;
- c) Las personas deberán estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);

- d) No saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia), y
 - e) Todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal;
- [...]"

Atendiendo a los numerales que anteceden, la suscrita Magistrada estima que la **orden de verificación sanitaria** *********, **de veintiocho de mayo de dos mil veinte**, es ilegal pues no precisa de manera clara su objeto, el cual como ya se dijo ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; sin embargo, en el presente caso la autoridad **omite precisar el fundamento legal específico** de cada una de las obligaciones que pretendía inspeccionar, incumpliendo así, con el deber de señalar de manera específica el objeto de la orden de inspección, prevista en el artículo 399 de la Ley General de Salud y contraviniendo de esta forma con lo previsto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que no se advierte la cita del fundamento legal específico que dispone que los establecimientos deberán cumplir con las condiciones sanitarias que para su funcionamiento establecen el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y las normas correspondientes, según el uso al que estén destinados y las características del proceso respectivo (artículo 30 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios),²² siendo que uno de los puntos a revisar consistía en verificación de las condiciones sanitarias del establecimiento.

Asimismo, uno de los puntos a revisar consistía en asentar en el acta las temperaturas de conservación de las materias primas y productos perecederos que ahí se encuentren; sin embargo, no precisó el fundamento legal que dispone dicha obligación, siendo que, el numeral 36

²² “**ARTÍCULO 30.** Los establecimientos deberán cumplir con las condiciones sanitarias que para su funcionamiento establecen este Reglamento y las normas correspondientes, según el uso al que estén destinados y las características del proceso respectivo.”

del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios²³ dispone que cuando el proceso de los productos requiera de sistemas de refrigeración o congelación, se deberá contar con termómetros o con los dispositivos necesarios para registrar la temperatura requerida.

Asimismo, el numeral 28, primer párrafo del referido reglamento,²⁴ dispone que, durante su transportación, los alimentos perecederos deberán mantenerse a temperaturas de refrigeración, los que requieran congelación se deberán conservar en ese estado y que las temperaturas específicas para cada tipo de producto se establecerán en las normas correspondientes.

En ese sentido, es de reiterar que el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará.

Además, la autoridad verificadora debe expresar clara y exhaustivamente en la orden respectiva los aspectos a revisar; así como el **fundamento legal específico de cada una de las obligaciones que pretendía inspeccionar**, lo cual se satisface cuando ésta es puntual en la enumeración y descripción de los rubros que constituirán la materia de la

²³ “**ARTÍCULO 36.** Cuando el proceso de los productos requiera de sistemas de refrigeración o congelación, se deberá contar con termómetros o con los dispositivos necesarios para registrar la temperatura requerida.”

²⁴ “**ARTÍCULO 28.** Durante su transportación, los alimentos perecederos deberán mantenerse a temperaturas de refrigeración y los que requieran congelación se deberán conservar en ese estado. Las temperaturas específicas para cada tipo de producto se establecerán en las normas correspondientes. [...]”

verificación correspondiente, evitando afirmaciones genéricas o abstractas que impidan conocer al gobernado las obligaciones exactas que le serán verificadas.

Por tanto, toda vez que para que cumpliera con la debida motivación del objeto de la orden de verificación sanitaria era necesario que la autoridad sanitaria precisara el rubro a inspeccionar y su fundamento legal específico, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, y si, en el caso en estudio, el objeto de la orden de verificación resulta genérica y ambigua, dicha orden deviene ilegal.

En ese orden de ideas, se dejó en estado de indefensión a la demandante, al no señalar con precisión la autoridad demandada qué rubros constituirían la materia de verificación y su fundamento legal, lo cual evidentemente contravino en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 399 de la Ley General de Salud, ya que los verificadores deben estar provistos de órdenes escritas, con firma autógrafa expedidas por las autoridades sanitarias competentes, en las que se debe precisar el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten; pues de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara el proceder de la autoridad.

Conforme a lo anterior, y tomando en consideración que la orden de verificación sanitaria *****, de veintiocho de mayo de dos mil veinte, que dio inicio del procedimiento administrativo sancionador que concluyó con la emisión del acto inicialmente recurrido, no cumple con los requisitos que para las órdenes de verificación prevén las leyes de la materia, lo procedente, con fundamento en los artículos 51, fracción II y 52, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es declarar la nulidad de los actos impugnados²⁵ y de la

²⁵ **Mandamiento de Ejecución** SAF/TCDMX/SF/4994/2025 (JUDDCC"B"), de cuatro de julio de dos mil veinticinco y **resolución confirmativa ficta** recaída al recurso de revisión presentado el nueve de abril de dos mil veintiuno, ante el Centro Integral de Servicios de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, interpuesto en contra de la resolución COS/SERS/079/2021, de cinco de marzo de dos mil veintiuno.

resolución inicialmente recurrida²⁶ —multa—, al ser consecuencia de la orden de inspección en análisis.²⁷

Apoya lo anterior, la jurisprudencia IV-J-1aS-6, sustentada por la Primera Sección de la Sala Superior de este Tribunal, que lleva por rubro: **“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA.- CUANDO SU OBJETO ES GENÉRICO LO PROCEDENTE SERÁ DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SIN NECESIDAD DE PRECISAR EFECTO ALGUNO EN LA SENTENCIA RESPECTIVA.”**²⁸

No obstante lo anterior, **se dejan a salvo las facultades discrecionales de la autoridad demandada para que, de considerarlo procedente, ejerza de nueva cuenta sus facultades respectivas y en**

²⁶ Resolución COS/SERS/079/2021, de cinco de marzo de dos mil veintiuno (multa).

²⁷ Jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: **“ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.** Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.”

Consultable con el registro digital 252103 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sif2.scjn.gob.mx>

²⁸ **“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA.- CUANDO SU OBJETO ES GENÉRICO LO PROCEDENTE SERÁ DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SIN NECESIDAD DE PRECISAR EFECTO ALGUNO EN LA SENTENCIA RESPECTIVA.-** Conforme al texto de la resolución de contradicción de tesis 6/98, que dio origen a las jurisprudencias 2ª /J.88/99 y 2ª /J.89/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede concluirse que si bien la sentencia que declara la nulidad de una resolución que no cumple con algún requisito formal debe ser para determinados efectos, tal consecuencia no se presenta en el supuesto de que la orden de visita domiciliaria, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no satisfaga con plenitud un requisito formal en su emisión, como lo es la precisión de su objeto, ya que en la sentencia de nulidad que se emita no podría señalarse efecto legal alguno, no obstante que haya sido declarada con fundamento en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal, atento a que, en el supuesto de señalarse determinados efectos, se coartaría a la autoridad que emitió dicha orden, en ejercicio de sus facultades de comprobación, su poder de elección y se suprimiría el poder discrecional de que goza para ordenar la práctica de visitas domiciliarias. Por lo expuesto, es suficiente para acatar las jurisprudencias invocadas por vicios formales de la orden de visita domiciliaria, se declare la nulidad del acto combatido, sin necesidad de precisar efecto legal alguno.”

Consultable con el identificador 27859 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>.

caso de estimarlo procedente, emita una nueva orden de inspección, haciéndose la precisión que éstas se encuentran sujetas a los plazos de caducidad y prescripción respectivos.

En virtud de la determinación alcanzada en el presente considerando, esta Juzgadora se abstiene de analizar y resolver las restantes argumentaciones hechas valer por la enjuiciante, ya que de resultar fundadas en nada variaría el sentido de la presente resolución, sin que ello implique una violación al artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia I.2o.A. J/23, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que al rubro señala: **“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR.”**²⁹

Así como, la tesis VII-P-2As-147, sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de rubro: **“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU ESTUDIO DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PARA LOGRAR LA NULIDAD LISA Y LLANA, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL ACTOR.”**³⁰

²⁹ **“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR.** La exigencia de examinar exhaustivamente los conceptos de anulación en el procedimiento contencioso administrativo, debe ponderarse a la luz de cada controversia en particular, a fin de establecer el perjuicio real que a la actora puede ocasionar la falta de pronunciamiento sobre algún argumento, de manera tal que si por la naturaleza de la litis apareciera inocuo el examen de dicho argumento, pues cualquiera que fuera el resultado en nada afectaría la decisión del asunto, debe estimarse que la omisión no causa agravio y en cambio, obligar a la juzgadora a pronunciarse sobre el tema, sólo propiciaría la dilación de la justicia.”

Consultable con el registro digital 193430 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

³⁰ **“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU ESTUDIO DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PARA LOGRAR LA NULIDAD LISA Y LLANA, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL ACTOR.-** En los términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, y su correlativo 50, segundo párrafo de la vigente Ley Federal de Procedimiento Contencioso

Finalmente, del análisis a las constancias que obran en autos, se desprende que la hoy actora ofreció como pruebas impresiones de los recibos de pago por concepto de multas federales no fiscales, impuestas por inspecciones y verificaciones sanitaria y por concepto de accesorios de las contribuciones federales, recargos multas y gastos de ejecución (fojas **24 y 25** de autos) documentales que se valoran de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de las cuales se desprende que se realizó el pago de multa, actualización y gastos de ejecución, por las cantidades de \$***** * \$*****; asimismo, de dichos recibos de pago se advierte el número de crédito fiscal ***** , el cual tiene como origen la resolución ***** , de cinco de marzo de dos mil veintiuno, emitida por la Comisionada de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través de la cual se impone una multa en cantidad de \$*****

En tal virtud y toda vez que ha sido declarada la nulidad de la multa impuesta a la actora de conformidad con los razonamientos plasmados a lo largo del presente fallo, en términos del artículo 52, fracción V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se reconoce el derecho subjetivo de la actora a la

Administrativo, corresponderá al Órgano Jurisdiccional examinar primero aquellos conceptos de impugnación que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución o acto impugnado. De lo cual se desprende que queda al prudente arbitrio del Órgano Jurisdiccional de Control de Legalidad determinar la preminencia en el estudio de los conceptos de impugnación atendiendo a la consecuencia que para el actor tuviera el que se declararan fundados, a fin de determinar si con dicha declaratoria procede o no la nulidad lisa y llana que mayor beneficio jurídico origine para el actor. Por lo anterior, al someterse el asunto ante este Órgano Jurisdiccional, le corresponderá dilucidar de manera preferente aquellas cuestiones que originen dicho mayor beneficio para el actor afectado con el acto administrativo, conforme al artículo 237 mencionado, que permite hacer posible la tutela judicial efectiva, esto es, el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia a que se refiere el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

devolución de las cantidades que fueron enteradas a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, más los accesorios correspondientes causados hasta que se realice el pago, de conformidad con el artículo 22 y demás aplicables del Código Fiscal de la Federación.

En mérito de lo expuesto, con apoyo y fundamento en los artículos 8, 9, 49, 50, 51, fracción II, 52, fracción II y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I. Se ha configurado la **confirmativa ficta** impugnada en el presente juicio.

II. Han resultado **infundadas** las causas de improcedencia formuladas por las autoridades demandadas, por lo que no es procedente sobreseer el presente juicio.

III. La actora **probó** su pretensión, en consecuencia;

IV. Se **declara la nulidad** de la resolución expresa contenida en el oficio COFEPRIS-CGJC-RR-86-2021, el veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno (resolución expresa recaída a recurso de revisión), de conformidad con lo motivado en el considerando tercero del presente fallo.

V. Se **declara la nulidad** de los actos impugnados, precisados en el primer resultando del presente fallo bajo los incisos a) y e), de conformidad con el último considerando.

VI. Se **RECONOCE EL DERECHO SUBJETIVO** a la devolución del pago de la multa declarada nula, de su actualización y de los gastos de ejecución, de conformidad con la parte final del último considerando de este fallo, y

VII. Notifíquese por boletín jurisdiccional a las partes.

Así lo proveyó y firma la Magistrada Instructora de la Primera Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal

Federal de Justicia Administrativa, ante la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

LIC. AMALIA TECONA SILVA
Magistrada Instructora

LIC. MARIANA FLORES MORENO
Secretaria de Acuerdos

MFM/

“El 17 de septiembre de 2026, la licenciada Mariana Flores Moreno, Secretaria de acuerdos con adscripción en la Primera Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 120, 115, párrafos, primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse del nombre de la parte actora y de su apoderado legal, número de oficios, cantidades y diversos datos obtenidos de la resolución impugnada. Conste.”