



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

ACTORA:

**** *

AUTORIDAD DEMANDADA:
**COMISIONADO DE OPERACIÓN SANITARIA DE LA
COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA
RIESGOS SANITARIOS**

EXPEDIENTE: **4265/25-EAR-01-2**

MAGISTRADA INSTRUCTORA:
LIC. AMALIA TECONA SILVA

SECRETARIO DE ACUERDOS:
LIC. JULIO LINARES RANGEL.

JUICIO ORDINARIO

Ciudad de México, a **diez de junio de dos mil veintiséis**. Una vez vistos los autos que integran el presente juicio y estando debidamente integrada la Primera Sala Especializada en Materia Ambiental de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por la **MAG. CLAUDIA ANGÉLICA NOGALES GAONA**, Titular de la Primera Ponencia¹; **MAG. AMALIA TECONA SILVA**, Titular de la Segunda Ponencia e Instructora en el presente juicio, y **MAG. LUIS ALFREDO MORA VILLAGÓMEZ**, Titular de la Tercera Ponencia y Presidente de Sala, ante el Secretario de Acuerdos **LIC. JULIO LINARES RANGEL**, que actúa y da fe; de conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se procede a dictar resolución en el presente juicio en los siguientes términos:

R E S U L T A N D O

1º. Por escrito recibido en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el **treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco**, el C. ****** *
*******, por propio derecho y en su calidad de propietario del establecimiento denominado **“***** ** *****”**, demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio *********, de veintidós de septiembre de dos mil veinticinco, a través de la cual, el Comisionado de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, impuso

¹ Adscrita mediante Acuerdo G/JGA/37/2026, de diez de marzo de dos mil veintiséis, emitido por la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal.

a la hoy actora una multa en cantidad de \$*****, por su contravención a la Ley General de Salud, asimismo se ordenó la clausura total y definitiva de la farmacia.

2º. Mediante acuerdo de **seis de noviembre de dos mil veinticinco**, se admitió a trámite la demanda y se ordenó que con el archivo digitalizado del escrito de demanda se emplazara a la autoridad demandada para que formulara su contestación respectiva.

3º. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el veintiuno de noviembre de dos mil veinticinco, la actora interpuso recurso de reclamación en contra del acuerdo de admisión a través de la cual también se desechó la prueba de inspección judicial, recurso que se admitió por acuerdo de **veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco**.

4º. Mediante resolución interlocutoria de **catorce de enero de dos mil veintiséis** se resolvió procedente y fundado el recurso de reclamación y se revocó parcialmente el auto de seis de noviembre de dos mil veinticinco, únicamente respecto a que se desechó indebidamente la prueba consiste en la inspección judicial.

5º. Por acuerdo de **quince de enero de dos mil veintiséis** se tuvo por ofrecida la prueba consiste en la inspección judicial, la cual se ordenó desahogar mediante exhorto dirigido a la Sala Regional en Michoacán de este Tribunal.

6º. Mediante oficio presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el cinco de enero de dos mil veintiséis, la autoridad demandada presentó su contestación a la demanda, la cual se tuvo por admitida mediante proveído de **veintidós de enero de dos mil veintiséis**.

7º. Por oficio presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas en Materia Ambiental y de Regulación el seis de mayo de dos mil veintiséis, la Sala Regional en Michoacán de este Tribunal informó la diligencia del desahogo de la inspección judicial y, al efecto, remitió el acta de veintisiete de marzo de dos mil veintiséis; exhorto que se tuvo por recibido

por acuerdo de **once de mayo de dos mil veintiséis**, en el que además se concedió el plazo legal a las partes para formular alegatos; acuerdo notificado a las partes el diecinueve de mayo de dos mil veintiséis.

8°. Seguido el trámite del presente juicio y transcurrido el plazo concedido para que las partes rindieran sus alegatos, quedó cerrada la instrucción del juicio de conformidad con lo previsto por el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, motivo por el cual se somete a consideración de esta Sala la resolución del presente asunto.

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

PRIMERO. Esta Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación es competente por materia y territorio para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 2, **3, fracción II**, 28, fracción III, 29, 30 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como también de conformidad con el artículo **50, fracción III, inciso a) numeral 1)**, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa vigente.

SEGUNDO. La existencia de la resolución impugnada ha quedado debidamente acreditada en autos, con la exhibición que de su original llevó a cabo la parte actora, y por el reconocimiento que de ésta efectuó la autoridad demandada, lo cual se valora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

TERCERO. Esta Sala procede al estudio del primer concepto de nulidad formulado por la actora en su escrito de demanda en el que esencialmente sostiene que la resolución impugnada es ilegal, en virtud de que si bien es cierto, que la autoridad demandada cuenta con facultades para realizar actos de inspección sanitaria respecto del cumplimiento de las

disposiciones a que se refiere el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en conexión con el 399 de la Ley General de Salud, también lo es, que la orden que emita debe cumplir los requisitos de fundamentación y motivación, sin que en el caso concreto se haya dado debido cumplimiento a tales dispositivos, pues la orden de verificación adolece de omisiones substanciales, como lo es, el no señalar en forma concreta y precisa cuales obligaciones se verificarían, es decir, cuál era el objeto y alcance de la inspección y los fundamentos que contemplan esas obligaciones, es decir, a orden de visita de verificación sanitaria de número ***** , de veinticinco de agosto de dos mil veinticinco es ilegal, pues no precisa de manera clara su objeto, por lo que en el caso en estudio se torna genérica y ambigua la orden de verificación.

Por su parte, la autoridad demandada al refutar el concepto de anulación sostuvo la legalidad y validez de la orden de verificación sanitaria, sosteniendo que ésta cumple con todos y cada uno de los elementos descritos en el artículo 399 de la Ley General de Salud y el diverso 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues se señala el objeto y alcance.

Los suscritos Magistrados consideran que el concepto de nulidad de la actora es **fundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En principio, es importante precisar que el acto administrativo impugnado en el presente juicio consiste en el oficio ***** , de veintidós de septiembre de dos mil veinticinco, a través de la cual, el Comisionado de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, impuso a la hoy actora una multa en cantidad de \$***** , por su contravención a la Ley General de Salud, asimismo se ordenó la clausura total y definitiva de la farmacia.

En segundo lugar, del proemio de la resolución impugnada 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 el desahogo de la orden de visita de verificación sanitaria ***** , de veinticinco de agosto de dos mil veinticinco, cuyo original obra en autos en la foja **224** de autos, 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 parte actora esencialmente manifiesta que debe considerarse ilegal la resolución impugnada, toda vez que es genérica la orden de verificación sanitaria ***** , de veinticinco de agosto de dos mil veinticinco, 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 veinticinco de agosto de dos mil veinticinco. Por lo que, a fin de determinar la legalidad o la ilegalidad de la referida orden de verificación sanitaria, esta instrucción procede al análisis de esta.

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 de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”**²

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.

² **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 Salud³ y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁴, 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 destaca uno de ellos, a saber, la precisión del objeto para el que se ordena la visita de verificación.

Al respecto, en la jurisprudencia por contradicción 2a./J. 59/97, de rubro “**ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO.**”⁵ la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el objeto

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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 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.

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 constitucional otorga al visitado, y circunscribiendo así a la autoridad verificadora a ajustar su proceder a los rubros explícitamente señalados en la orden.

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 constitucional otorga al visitado.**

Ahora bien, de la orden de la verificación verificación sanitaria
*****, de veinticinco de agosto de dos mil veinticinco, la cual obra en original en la foja **224** de autos, la cual se valora en términos de la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que la autoridad administrativa señaló como objeto y alcance de la visita el siguiente:

SIN TEXTO

La Ley General de Salud, la cual señala que la misma es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social; así como las disposiciones de la Ley General de Salud, la que reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en términos del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Que en términos de lo establecido en los artículos 10, en relación con el artículo 17 bis, ambos de la Ley General de Salud, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, es legalmente competente para ejercer las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios, en toda la República Mexicana. Que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 17 bis y 17 bis 1 de la Ley General de Salud y 1 del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Abril de 2004, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía administrativa, técnica y operativa, que ejerce atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud, se expide la presente orden de visita de verificación sanitaria para ser practicada en ese establecimiento por el (los):

LQ. BENJAMÍN ROJAS JIMÉNEZ, Q.F.B. Brenda Jessica Burgos Ramírez, IQ. EMILIO ZÚÑIGA SÁNCHEZ, OFI. GABRIEL MALDONADO GÓMEZ, Q.F.B. IVONNE BOLAÑOS RODRÍGUEZ, IF. JOSÉ ISRAEL OCAMPO OCAMPO IQ. JOSÉ LUIS MÉNDEZ HERRERA, IQ. LAURA CONCEPCIÓN CASIANO SANTÍN, IQ. MARÍA TERESA HERNÁNDEZ VARGAS, OFB. MIGUEL ÁNGEL DÁVILA ROQUE, Q.F.I. NANCY REYNA HERNÁNDEZ, OFB. NAZULI EDMUNDO BÉRRILL LÓPEZ, Q.F.B. Omar Avelino Cruz, OFB. SANDRA ROCÍO MEDINA MORALES, Q.F.B. SERGIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Q.F.I. VIDAL HERNÁNDEZ MORALES

Verificadores adscrito(s) a esta Comisión, y cuyo(s) nombre(s) aparece(n) en la presente, y que deberá(n) coincidir con lo(s) de la(s) credencial(es) vigente(s) con que se identifica(n), expedida(s) por el (la) Comisionado(a) de Operación Sanitaria. Quién(es) podrá(n) actuar conjuntamente o indistintamente en la verificación, autorizándose para que, de ser necesario, se practique incluso en días y horas inhábiles, tomando en consideración que el establecimiento realiza sus actividades fuera de los días y horas señalados en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Deberá(n) entregarle original de esta orden y solicitarle designe por testigos de asistencia para que participen en la diligencia; en caso de existir negativa, los testigos serán designados por el verificador.

OBJETO Y ALCANCE:

OBJETO: VISITA DE VERIFICACIÓN

ALCANCE: VERIFICAR LA DOCUMENTACIÓN LEGAL Y TÉCNICA, CONDICIONES FÍSICAS Y SANITARIAS DEL ESTABLECIMIENTO; CON BASE EN LA LEY GENERAL DE SALUD, REGLAMENTO DE INSUMOS PARA LA SALUD Y LEGISLACIÓN SANITARIA APLICABLE VIGENTE. ASENTAR EN ACTA LAS CONDICIONES GENERALES BAJO LAS CUALES SE ALMACENAN, IMPORTAN, DISTRIBUYEN Y/O COMERCIALIZAN LOS INSUMOS PARA LA SALUD. ANEXAR COPIA SIMPLE DE LA DOCUMENTACIÓN LEGAL Y TÉCNICA DEL ESTABLECIMIENTO. REVISAR QUE EL ESTABLECIMIENTO REALICE LAS ACTIVIDADES QUE ESTABLECE EN SU DOCUMENTACIÓN LEGAL. REVISAR QUE EN EL ESTABLECIMIENTO NO CUENTE CON LA PRESENCIA DE MEDICAMENTOS CADUCOS DISPONIBLES A LA VENTA AL PÚBLICO, SIN REGISTRO SANITARIO, MEDICAMENTOS PRESENTACIÓN DEL SECTOR SALUD, ETIQUETADO EN IDIOMA DIFERENTE AL ESPAÑOL, REETIQUETADO, REENVASADO Y FRACCIONADO; DE ENCONTRARSE PROCEDER A SU ASEGURAMIENTO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 414 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, ASÍ COMO OBTENER FACTURAS DE COMPRA DE LOS MISMOS Y/O LISTADO DE PROVEEDORES. DE ENCONTRAR ANOMALÍAS QUE PONGAN EN RIESGO A LA SALUD DE LA POBLACIÓN, O LOS PRODUCTOS O EL ESTABLECIMIENTO INCUMPLA CON LA LEGISLACIÓN O NORMATIVIDAD SANITARIA VIGENTE, PROCEDER A APLICAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD QUE EN SU CASO CORRESPONDAN. LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 397, 402, 403, 404, 411, 412 Y 414 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES, EL PERSONAL DE VERIFICACIÓN DESIGNADO PODRÁ REALIZAR TOMA FOTOGRÁFICA DEL ESTABLECIMIENTO, DE LOS PRODUCTOS Y DE LAS ACTIVIDADES QUE SE REALICEN EN CUMPLIMIENTO A LA PRESENTE ORDEN.

De conformidad con el artículo 400 de la Ley General de Salud, deberá permitir al (los) verificador(es) el acceso y darle(s) todo género de facilidades e informes relacionados con la verificación para el desarrollo de su labor; quienes ante la negativa, con fundamento en el artículo 431 de la Ley General de Salud, se podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, sin perjuicio de las sanciones de la autoridad competente por incurrir en el delito previsto por los artículos 178 y 180 del Código Penal Federal.

Atendiendo a la digitalización de la orden de visita de verificación sanitaria ***** , de veinticinco de agosto de dos mil veinticinco, esta Sala advierte que tuvo por objeto y alcance, lo siguiente:

- Verificar la documentación legal y técnica, condiciones físicas y sanitarias del establecimiento; con base en la ley general de salud, reglamento de insumos para la salud y legislación sanitaria aplicable vigente.
- Asentar en acta las condiciones generales bajo las cuales se almacenan, importan, distribuyen y/o comercializan los insumos para la salud. anexar copia simple de la documentación legal y técnica del establecimiento.
- Revisar que el establecimiento realice las actividades que establece en su documentación legal.
- Revisar que en el establecimiento no cuente con la presencia de medicamentos caducos disponibles a la venta al público, sin registro sanitario, medicamentos presentación del sector salud, etiquetado en

idioma diferente al español, reetiquetado, reenvasado y fraccionado; de encontrarse proceder a su aseguramiento con fundamento en el artículo 414 de la ley general de salud.

- Así como obtener facturas de compra de los mismos y/o listado de proveedores.
- De encontrar anomalías que pongan en riesgo a la salud de la población, o los productos o el establecimiento incumpla con la legislación o normatividad sanitaria vigente, proceder a aplicar las medidas de seguridad que en su caso correspondan, lo anterior con fundamento en los artículos 397, 402, 403, 404, 411, 412 y 414 de la Ley General de Salud.

Como se puede observar del apartado de objeto y alcance de la orden de verificación sanitaria, la autoridad señaló como objeto, en un primer momento, “verificar la documentación legal y técnica, condiciones físicas y sanitarias del establecimiento, con base en la ley general de salud, reglamento de insumos para la salud y legislación sanitaria aplicable vigente”, sin que de ese apartado se advierta la precisión de los artículos aplicables relativos a las legislación enunciada, sino que únicamente citaron artículos relativos al aseguramiento de medicamentos y para dictar medidas de seguridad conforme a lo dispuesto por los artículos 397, 402, 403, 404, 411, 412 y 414 de la Ley General de Salud⁶.

⁶ **Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Ahora bien, conforme al proemio de la orden de verificación sanitaria en análisis, esta Sala advierte que la autoridad ordenadora citó como fundamentos del acto administrativo, las siguientes disposiciones:

Ley General de Salud

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 coadyuven 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 411.- Las autoridades sanitarias competentes podrán ordenar la inmediata suspensión de trabajos o de servicios o la prohibición de actos de uso, cuando, de continuar aquéllos, se ponga en peligro la salud de las personas.

Artículo 412.- La suspensión de trabajos o servicios será temporal. Podrá ser total o parcial y se aplicará por el tiempo estrictamente necesario para corregir las irregularidades que pongan en peligro la salud de las personas. Se ejecutarán las acciones necesarias que permitan asegurar la referida suspensión. Esta será levantada a instancias del interesado o por la propia autoridad que la ordenó, cuando cese la causa por la cual fue decretada.

Durante la suspensión se podrá permitir el acceso de las personas que tengan encomendada la corrección de las irregularidades que la motivaron.

Artículo 414.- El aseguramiento de objetos, productos o sustancias, tendrá lugar cuando se presuma que pueden ser nocivos para la salud de las personas o carezcan de los requisitos esenciales que se establezcan en esta ley. La autoridad sanitaria competente podrá retenerlos o dejarlos en depósito hasta en tanto se determine, previo dictamen de laboratorio acreditado, cuál será su destino.

(...)

Artículo 3. 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;

...

XVIII. La asistencia social;

Artículo 4. Son autoridades sanitarias:

...

III. La Secretaría de Salud, y

(...)

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

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

...

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.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la 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.

Artículo 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:

...

El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan.

Artículo 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.

Artículo 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 (...)

Artículo 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.

Artículo 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.

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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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 sustancias;

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.

Artículo 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 Insumos para la Salud

Artículo 1. El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar el control sanitario de los Insumos y de los remedios herbolarios, así como el de los Establecimientos, actividades y servicios relacionados con los mismos.

Artículo 3. Los Insumos, Establecimientos, actividades y servicios regulados en el presente Reglamento, se refieren a los de uso y consumo humano, excepto cuando expresamente se refiera a otros.

Artículo 7. Se consideran actos relacionados con el proceso de Insumos, aquéllos que tengan los siguientes fines:

I. Médicos: Los que se realicen con propósitos de diagnóstico, preventivos, terapéuticos o de rehabilitación;

II. Científicos: Los destinados a la investigación;

III. Industriales: Los destinados a la producción de Insumos o sus materias primas, y

IV. De política sanitaria: Los que por razones de eficacia terapéutica y de beneficio colectivo sean determinados por la Secretaría o por el Consejo de Salubridad General.

Artículo 8. La Secretaría fijará las características que deberá reunir un producto para ser considerado como medicamento u otro Insumo en la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos o en las Normas correspondientes.

Asimismo, las especificaciones de calidad de los aditivos, fármacos y medicamentos y los procedimientos para evaluarlos, serán los indicados en la edición vigente, al momento de la evaluación, de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos y sus suplementos. Cuando en ésta no aparezca la información, podrá recurrirse a farmacopeas de otros países cuyos procedimientos de análisis se realicen conforme a especificaciones de organismos especializados u otra bibliografía científica reconocida internacionalmente.

Artículo 10. Los fabricantes de medicamentos deberán analizar, identificar, almacenar, manejar y controlar los fármacos y aditivos que utilicen, a fin de asegurar que cumplen con las condiciones sanitarias de identidad, pureza, seguridad, calidad, estabilidad, esterilidad y, cuando proceda, apirogenicidad, y que estén sin alteración, adulteración o contaminación.

Artículo 11. Los lotes de los Insumos se deberán identificar de acuerdo con lo que establezcan las Normas correspondientes y en relación con la fecha de elaboración de dichos productos.

Artículo 15. Los Establecimientos que se destinen a la fabricación de Insumos, llevarán el control analítico de éstos. Dicho control deberá incluir:

- I. Las especificaciones y técnicas para analizar cada uno de los componentes que se empleen en el proceso, incluida la toma de muestras del lote y producto terminado;
- II. Los métodos para comprobar la identidad, pureza, esterilidad y apirogenicidad, cuando se requiera;
- III. La validación de las técnicas empleadas;
- IV. El almacenamiento de muestras de retención en cantidad suficiente para dos análisis completos de cada lote procesado, un año después de la fecha de caducidad de los mismos, y
- V. Las demás características y requisitos que señale la Norma correspondiente.

Se deberá conservar constancia documental un año después de la fecha de caducidad del producto, de acuerdo con la Norma correspondiente.

Artículo 44. La obtención, elaboración, fabricación, preparación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, almacenamiento, comercialización, importación, exportación, prescripción médica, suministro, posesión, transporte, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes y psicotrópicos, con excepción de los que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, sólo podrá realizarse con fines médicos y científicos, previa autorización de la Secretaría.

Artículo 218. 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 equipo, maquinaria, utensilios e instrumentos con los que se realiza el proceso;

c. De los productos, materias primas, aditivos y material de empaque y envase, utilizados en la elaboración de los mismos;

d. De los programas de vigilancia a la salud del personal ocupacionalmente expuesto;

e. De la operación del proceso;

f. De las formas de eliminación de residuos y desechos, y

g. Del transporte de los Insumos, cuando así se requiera.

II. Identificar deficiencias y anomalías sanitarias;

III. Tomar muestras, en su caso;

IV. Aplicar o liberar medidas de seguridad;

V. Realizar actividades de orientación, instrucción y educación de índole sanitaria, y

VI. Las demás que indique la Secretaría, conforme a lo que establece la Ley.

Artículo 219. Corresponde a la autoridad sanitaria verificar que los Establecimientos estén acondicionados para el uso a que se destinen o pretendan destinar, de acuerdo con las características del proceso de los productos, atendiendo a lo que establecen este Reglamento y las Normas correspondientes.

Artículo 221. La orden de visita de verificación, entre otros requisitos, deberá incluir el número telefónico de la autoridad sanitaria que la emite para que el propietario, encargado o responsable del Establecimiento o del lugar, puedan formular consultas, quejas o denuncias y, en su caso, confirmar la procedencia del acto de verificación.

Artículo 222. En el acta de verificación deberán hacerse constar las circunstancias de la diligencia a las que hace referencia el artículo 401 de la Ley y contendrá, por lo menos lo siguiente:

I. La acreditación legal del verificador para desempeñar la función;

II. La descripción de las condiciones sanitarias del Establecimiento o del lugar, equipo, personal, materias primas, proceso, procedimientos e Insumos;

III. El llenado del informe, con base en una guía de verificación específica por giro industrial, comercial o de servicios;

IV. El registro de las anomalías o deficiencias sanitarias observadas;

V. La toma de muestras, en su caso, y

VI. La manifestación de lo que a su derecho le corresponda al propietario, responsable, encargado u ocupante del Establecimiento o del lugar.

Artículo 223. Cuando en las visitas de verificación a los Establecimientos se detecten anomalías, la Secretaría otorgará un plazo de hasta ciento ochenta días naturales para corregirlas, siempre que éstas no impliquen un riesgo o daño a la salud y no afecten la seguridad y calidad de los Insumos.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, se efectuará visita para verificar el cumplimiento de las acciones correctivas; en el caso de que éstas no se hubieren cumplido, la Secretaría otorgará un plazo improrrogable de noventa días naturales para corregirlas.

Transcurridos los plazos a que se refieren los párrafos anteriores, se efectuará visita para verificar el cumplimiento de las acciones correctivas; en el caso de que éstas no se hubieren cumplido, la Secretaría aplicará las medidas de seguridad establecidas en la Ley.

Artículo 224. Si las condiciones sanitarias del Establecimiento, materias primas, proceso o procedimiento representan un riesgo importante para la salud, 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 225. 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, concentración o fabricación de los Insumos; así como por el incumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y, en general, cuando se infrinjan las disposiciones de la Ley y este Reglamento que impliquen un grave riesgo para la salud.

Los artículos 1 y 3 del Reglamento de Insumos para la Salud establecen, respectivamente, el objeto del ordenamiento y su ámbito material de aplicación, al disponer que éste tiene por finalidad reglamentar el control sanitario de los insumos, remedios herbolarios y establecimientos, actividades y servicios relacionados con los mismos, tratándose, por regla general, de bienes y actividades vinculados con el uso y consumo humano.

Por su parte, el artículo 7 clasifica los actos relacionados con el proceso de insumos conforme a su finalidad médica, científica, industrial o de política sanitaria, lo que permite identificar el sentido regulatorio de cada intervención administrativa sobre dichos productos.

El artículo 8 confiere a la Secretaría la facultad de fijar las características que debe reunir un producto para ser considerado medicamento u otro insumo, además de remitir a la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos y a las normas oficiales mexicanas aplicables para determinar especificaciones de calidad y evaluación.

A su vez, los artículos 10, 11 y 15 imponen obligaciones específicas de análisis, identificación, almacenamiento, control, trazabilidad y resguardo documental respecto de los insumos, particularmente en el ámbito de su fabricación, con el propósito de asegurar condiciones de identidad, pureza, calidad, estabilidad, esterilidad y demás requisitos sanitarios aplicables.

Finalmente, el artículo 44 prevé un régimen de autorización para los estupefacientes y psicotrópicos, al sujetar su obtención, elaboración, fabricación, preparación, almacenamiento, comercialización, importación, exportación, prescripción, suministro, posesión, transporte, empleo, uso y consumo exclusivamente a fines médicos y científicos, previa autorización de la Secretaría.

Sin embargo, las obligaciones previstas en los artículos antes descritos, en términos de la motivación del objeto y alcance de la orden de verificación en estudio, no guardan relación con los puntos específicos que se verificaron en el establecimiento de la actora, pues ninguno se refiere a la verificación de que el establecimiento realice las actividades que constan en su “documentación legal” ni para revisar que en el establecimiento no cuente con la presencia de medicamentos caducos disponibles a la venta al público, sin registro sanitario, “medicamentos presentación del sector salud”, “etiquetado en idioma diferente al español”, “reetiquetado”, “reenvasado” y “fraccionado”.

Aunado a lo anterior, artículos como el 8 y 15 del Reglamento de Insumos para la Salud refieren a la complementariedad de las obligaciones para que un producto deba ser considerado medicamento y la regulación de establecimientos que se destinen a la fabricación de medicamentos, con base en normas oficiales mexicanas y a la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos artículos o apartados específicos no sea precisa que se citen.

Por otra parte, los artículos 218, 219, 221, 222, 223, 224 y 225 del Reglamento de Insumos para la Salud, establecen el procedimiento para desahogar visitas de verificación sanitaria y, en su caso, dictar medidas de seguridad.

Mientras que los restantes artículos 2, 3, 4, 13, 17 bis, 17 bis 2, y 194 de la Ley General de Salud prevén facultades para la autoridad hoy demandada, relacionadas con el desahogo del procedimiento administrativo de verificación sanitaria; por lo que tampoco se advierte que puedan ser considerados para efectos de fundar el objeto de la orden en análisis.

Finalmente, por lo que respecta a la cita en la orden de los artículos 397, 402, 404, 411, 412 y 414 de la Ley General de Salud, se advierte que dichos numerales sólo hacen referencia a las medidas de seguridad sanitaria que se podrían imponer a la persona verificada derivado de los hechos que se pudieren advertir durante la visita, por lo que tales fundamentos tampoco pueden servir de sustento al objeto de la visita.

Atendiendo a los numerales que anteceden, los suscritos Magistrados estiman que la orden de verificación sanitaria *********, de veinticinco de agosto de dos mil veinticinco, 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 que en la orden se citen los artículos relativos al Reglamento de Insumos para la Salud en los que específicamente se dispongan las obligaciones que se pretendían verificar sanitariamente y, en su lugar, únicamente se citaron artículos de la.

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 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 veinticinco de agosto de dos mil veinticinco, que dio inicio del procedimiento administrativo sancionador que concluyó con la emisión del acto impugnado, no cumple con los requisitos que para las órdenes de verificación prevén las leyes de la materia, lo procedente, con fundamento en el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es declarar su nulidad, así como la de todos los actos efectuados con sustento en la misma, incluyendo la **resolución hoy impugnada**, al ser fruto de actos viciados.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia IV-J-1aS-6, emitida por la Primera Sección de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 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.”**⁷

⁷ **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

También resulta aplicable la jurisprudencia con registro digital 252103, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: “**ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.**”⁸

En consecuencia, esta Instrucción estima que al no haberse motivado debidamente el objeto de la visita de verificación sanitaria, y toda vez que del desahogo de esta derivó la resolución impugnada, lo procedente, en términos de lo dispuesto por los artículos 51, fracción II, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Finalmente, esta Juzgadora se abstiene de analizar y resolver las restantes argumentaciones hechas valer por el enjuiciante en contra de la resolución impugnada, 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.

Apoya lo anterior, la tesis VII-P-2aS-147, sostenida por la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal, que señala:

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>

⁸ 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://sjf2.scjn.gob.mx>.

“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”.⁹

Asimismo, sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia I.2o.A. J/23, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que establece: **“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA EXIGENCIA DE EXAMINARLOS EXHAUSTIVAMENTE DEBE PONDERARSE A LA LUZ DE CADA CONTROVERSIA EN PARTICULAR”.¹⁰**

Así como, la jurisprudencia 2a./J. 33/2004, sustentada por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“AMPARO DIRECTO. EL ACTOR EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN ESTA VÍA, LA DECLARATORIA DE NULIDAD LISA Y LLANA DE LA**

⁹ **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 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.

Consultable con el identificador 38676 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>

¹⁰ **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/detalle/tesis/>.

RESOLUCIÓN RECLAMADA, AUN CUANDO EL TRIBUNAL FEDERAL RESPONSABLE OMITIÓ EL ESTUDIO DE ALGUNAS CAUSAS DE ILEGALIDAD PLANTEADAS EN LA DEMANDA RESPECTIVA.”¹¹

Por lo anterior y con apoyo en los artículos 49, 50, 51, fracción IV, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I. La parte actora **acreditó** su pretensión, en consecuencia;

II. Se **declara la nulidad** de la resolución impugnada descrita en el resultando primero del presente fallo, por las razones precisadas en el último considerando de esta sentencia.

III. NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman los Magistrados que integran la Primera Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal, ante el Secretario de Acuerdos que actúa y da fe.

¹¹ **AMPARO DIRECTO. EL ACTOR EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN ESTA VÍA, LA DECLARATORIA DE NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA, AUN CUANDO EL TRIBUNAL FEDERAL RESPONSABLE OMITIÓ EL ESTUDIO DE ALGUNAS CAUSAS DE ILEGALIDAD PLANTEADAS EN LA DEMANDA RESPECTIVA.** Del contenido del segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que con objeto de otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes y garantizar medios de defensa y procedimientos que resuelvan los conflictos sometidos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el legislador ordinario estimó necesario, evitar la reposición de procedimientos y formas viciadas en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo y, en consecuencia, el retraso innecesario de asuntos que válidamente pueden resolverse, por lo que impuso al referido tribunal la obligación de analizar, en primer término, las causas de ilegalidad que puedan dar lugar a la nulidad lisa y llana. En tal sentido, el actor en el juicio contencioso administrativo carece de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución reclamada, aun cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya omitido el análisis de algunas causas de ilegalidad propuestas en la demanda respectiva, si de su análisis se advierte que el actor no obtendría un mayor beneficio que el otorgado con tal declaratoria, en razón de que ésta conlleva la insubsistencia plena de aquélla e impide que la autoridad competente emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo.

TITULAR DE LA PRIMERA
PONENCIA

INSTRUCTORA Y
TITULAR DE LA SEGUNDA
PONENCIA

**MAG. CLAUDIA ANGÉLICA
NOGALES GAONA**

MAG. AMALIA TECONA SILVA

TITULAR DE LA TERCERA PONENCIA

MAG. LUIS ALFREDO MORA VILLAGÓMEZ

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. JULIO LINARES RANGEL

JLR

“El 17 de septiembre de 2026, el licenciado JULIO LINARES RANGEL, Secretario de acuerdos con adscripción en la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, 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 de: nombres de personas físicas, lugares de nacimiento, grupo étnico, estado civil, domicilio, ocupación o profesión, datos de identificación de vehículos particulares, ubicación de inmuebles, descripción de personas físicas. Conste.”