



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/5ªS/99/2017

TIPO DE JUICIO: NULIDAD

EXPEDIENTE: TJA/5ªS/99/2017

PARTE ACTORA: [REDACTED]
[REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA:
COORDINADOR DE PROTECCIÓN
SANITARIA DE LA REGIÓN I, DE LA
COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN
CONTRA RIESGOS SANITARIOS
DEL ESTADO DE MORELOS.

MAGISTRADO: JOAQUÍN ROQUE
GONZÁLEZ CEREZO.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA: ANA MARÍA ROMERO
CAJIGAL.

Cuernavaca, Morelos, a veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en sesión del día antes mencionado, resolvió de manera definitiva el presente juicio de nulidad, con base en lo siguiente:

G L O S A R I O

Parte actora

[REDACTED]

Autoridades Demandadas

Coordinador de Protección Sanitaria en la Región I de la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos.

Ley de la materia

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹.

Código Procesal

Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Tribunal

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES:

1.- Mediante proveído de fecha doce de mayo del dos mil diecisiete, se admitió la demanda promovida por la **parte actora** en contra de la **autoridad demandada**; en la que señaló como acto impugnado:

"La resolución de fecha veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, pronunciada en el expediente 429/16-PYS..." (Sic.)

Y como pretensiones deducidas en el juicio:

¹ Publicada en Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5366 de fecha tres de febrero del dos mil dieciséis.



“... la nulidad de la resolución impugnada...” (Sic)

En consecuencia, se formó el expediente respectivo y se registró en el Libro de Gobierno correspondiente. Con las copias simples, se ordenó emplazar a la **autoridad demandada** para que dentro del término de diez días produjera contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley. Asimismo, en ese mismo auto, se concedió a la **parte actora** la suspensión del acto impugnado en los siguientes términos:

“...para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran así como para que la autoridad demandada Coordinador de Protección Sanitaria de la Región I de la Comisión para la Protección de Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos así como aquellas que hayan intervenido en el acto aunque no tengan el carácter de demandadas, se abstengan se materializar o ejecutar la sanción ordenada en la resolución de fecha veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, pronunciada en el expediente 429/16-PYS, hasta en tanto se resuelva el presente juicio.”

2.- Emplazada que fue la **autoridad demandada**, por auto de fecha siete de junio del dos mil diecisiete, se tuvo por perdido su derecho para producir contestación a la demanda incoada en su contra y por contestados en sentido afirmativo respecto a los hechos que les hayan sido directamente atribuidos.

3.- En acuerdo de fecha tres de julio del año dos mil diecisiete, se ordenó se ordenó dar vista a la **parte actora** por el término de tres días con las copias certificadas del procedimiento administrativo 439/16-PYS exhibidas por la **autoridad demandada** para que manifestara lo que a su derecho corresponda.

4.- Por proveído de fecha dieciocho de julio del dos mil diecisiete se tuvo por desahogada la vista que ordenó dar a la **parte actora**, en numeral que precede.

5.- Mediante acuerdo de fecha diecisiete de agosto del dos mil se le tuvo a la demandante por precluido su derecho para ampliar la demanda, ordenándose abrir el juicio a prueba por el término de cinco días común para las partes.

6.- Previa certificación, mediante auto de fecha once de septiembre de dos mil diecisiete, se hizo constar que únicamente la **parte actora** había ofrecido y ratificado sus pruebas dentro del término concedido, no así la **autoridad demandada**; por tanto, se le tuvo a esta última por precluido el derecho que pudieran haber ejercido para tal efecto. Por último, en ese mismo auto se señaló fecha para la audiencia de ley.

7.- Es así, que en fecha trece de noviembre del dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia de ley, en la que se hizo constar la incomparecencia de las partes no obstante de encontrarse debidamente notificadas, que no había pendiente por resolver incidente o recurso alguno, procediendo al desahogo de las pruebas documentales a las que se les daría el valor probatorio al momento de resolver, y al no haber prueba pendiente por desahogar se cerró el periodo probatorio y se ordenó continuar con la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que solo la **parte actora** los ofreció por escrito. Citándose a las partes para oír sentencia; misma que se emite a tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia

Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI (repetida), 25, 40 fracción I, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la **Ley de la materia**; quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada el periódico oficial "Tierra y Libertad" 5514 de fecha diecinueve de julio del dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Existencia de los actos impugnados.

El acto impugnado consistente en la resolución de fecha veinticuatro de abril del dos mil diecisiete, emitida por el Coordinador de Protección Sanitaria Región 1 quedó acreditado con la exhibición en copia certificada del expediente número 429/16-PYS ² donde consta dicha resolución³.

A las cuales se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II, 490 y 491 del **Código Procesal**, de aplicación complementaria a la **Ley de la materia**, por tratarse de documentos certificados por funcionario facultados para hacerlo.

TERCERO. Causales de improcedencia.

A la **autoridad demandada**, se les tuvo por perdido su derecho para dar contestación a la demanda instaurada en

² Fojas 71 a 81 del expediente que se resuelve.

³ Fojas 72 a 76 del presente expediente.

su contra, por tanto, no opuso causal de improcedencia alguna.

El artículo 76 de la **Ley de la materia** dispone que lo aleguen o no las partes en juicio, este **Tribunal** deberá analizar de oficio, si en el particular se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley; y en su caso, decretar el sobreseimiento respectivo.

Este **Tribunal** no advierte la existencia de causal de improcedencia alguna.

Cuarto.- Fijación de la controversia

En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 125 de la **Ley de la materia**, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio.

De lo planteado por la parte actora y las pruebas existentes, la Litis consiste en determinar la legalidad del acto impugnado.

Quinto. Análisis del fondo

En el Estado de Morelos los actos de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, o de los Ayuntamientos, y las resoluciones producidas por organismos descentralizados estatales o municipales, gozan de presunción de legalidad, en términos de lo que dispone el artículo 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.



Por lo que en términos del artículo 386 del **Código Procesal**⁴ a la **parte actora** le corresponde la carga probatoria al afirmar la ilegalidad de los actos impugnados; quien ofreció las siguientes documentales:

1.- Copia simple del Aviso de Funcionamiento, de Responsable Sanitario y de Modificación o Baja, del Establecimiento denominado [REDACTED]

2.- Copia simple de la notificación de fecha veinticuatro de abril del dos mil diecisiete, efectuada ala parte actora de la Resolución de esa misma fecha, dictada en el expediente 429/16-PYS.

3.- Copias certificadas del expediente del procedimiento 429/16-PYS instruido por el titular de la Coordinación de Protección Sanitaria de la Región I, de la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios el Estado de Morelos, en contra de la parte actora.⁵

Documentales a las cuales en términos de lo establecido en el artículo 444 del **Código Procesal** de aplicación supletoria a la **Ley de la materia**, al no haber sido objetadas se le concede pleno valor probatorio.

Las razones de impugnación se tienen aquí como íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen, sin que esto cause perjuicio o afecte a su defensa, pues el

⁴ "ARTICULO 386.- Carga de la prueba. Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Así, la parte que afirme tendrá la carga de la prueba, de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

..."

⁵ Hoja de la 54 a la 77

hecho de no transcribirlas en el presente fallo no significa que este **Tribunal** esté imposibilitado para el estudio de estas, cuestión que no implica violación a precepto alguno de la **Ley de la materia**.

Ello con sustento en la siguiente jurisprudencia:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS."⁶

El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma."

Dado el análisis en su conjunto de lo expresado por la **parte actora** en las razones por las que se impugna el acto que demanda, este Tribunal se constrañe a analizar la razón de impugnación que le traiga mayores beneficios; es decir aquel que trae como consecuencia declarar la ilegalidad del **acto impugnado** que dio origen al presente juicio; por lo anterior resultaría innecesario ocuparnos de las demás razones de impugnación que se hicieron valer. A lo anterior sirve de apoyo por analogía el siguiente criterio jurisprudencial:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA

⁶ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. JURISPRUDENCIA de la Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: VI.2o. J/129. Página: 599.



ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.⁷

De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se dilucidén de manera preferente aquellas cuestiones, que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.”

La parte actora señala en su concepto impugnación tercero que el actuar de la **autoridad demandada** infringe lo dispuesto por los artículos 1, 14 y 16 y 17 constitucionales en relación con los ordinales 17 y 61 fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, en virtud de que se ha actualizado la caducidad del procedimiento iniciado por la demandada. Sigue diciendo que tomando en cuenta que las facultades de la **autoridad demandada** iniciaron el día veinticinco de octubre del dos mil dieciséis al veinticuatro de abril del dos

⁷ No. Registro: 179.367, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5. Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco.

mil diecisiete fecha en que se enteró del acto impugnado, se habían transgredido los preceptos legales antes mencionados al no emitirse la resolución en el plazo legal, violentando sus garantías de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y debida fundamentación, siendo procedente la caducidad del procedimiento iniciado de oficio por la autoridad demandada y el archivo de sus actuaciones.

A la autoridad demandada se le tuvo por no contestada la demanda mediante acuerdo de fecha siete de junio del dos mil diecisiete;⁸ por tanto, por precluido su derecho para hacerlo.

De ahí que lo procedente primero es determinar, si es aplicable supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos a la Ley de Salud del Estado de Morelos.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia con número de registro 2003161, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), Página: 1065, que a la letra dice:

SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.⁹

⁸ Fojas, 40 y 41 del presente expediente

⁹ Contradicción de tesis 389/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en la misma materia del Séptimo Circuito. 20 de enero de 2010. Mayoría de cuatro votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.
Contradicción de tesis 406/2010. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 13 de abril de 2011. Cinco votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migóni Goslinga.



La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

De lo anterior se desprende que se establecieron los requisitos para que opere la supletoriedad de leyes, los cuales consisten en;

1.- La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes, Así, para que opere la supletoriedad es necesario que:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que

*Amparo en revisión 712/2011. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.
Contradicción de tesis 437/2012. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. 14 de noviembre de 2012. Cinco votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.
Amparo directo 40/2012. Ejido Nueva Libertad, Municipio La Concordia, Chiapas. 21 de noviembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos; votaron con salvedades José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.
Tesis de jurisprudencia 34/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de febrero de dos mil trece.*

pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Por su parte el artículo 1¹⁰ de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, establece:

A).- Que las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en el Estado de Morelos.

B).-Tienen por objeto, regular los actos administrativos, así como establecer un procedimiento común

¹⁰ ARTÍCULO 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en el Estado de Morelos y tienen por objeto, regular los actos administrativos, así como establecer un procedimiento común para substanciar las impugnaciones de los particulares contra actos administrativos dictados o ejecutados por los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal o Municipal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal o Paramunicipal, sólo podrá ser aplicada la presente Ley cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares. El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter financiero; laboral; electoral; a los actos y resoluciones del Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos; del Ministerio Público en ejercicio de su facultad constitucional; de responsabilidades de servidores públicos, y fiscal cuando se trate de contribuciones y sus accesorios.



para substanciar las impugnaciones de los particulares contra actos administrativos dictados o ejecutados por los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal o Municipal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal o Paramunicipal, sólo podrá ser aplicada la presente Ley cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

C).- Que no son aplicables a las materias de carácter financiero; laboral; electoral; a los actos y resoluciones del Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos; del Ministerio Público en ejercicio de su facultad constitucional; de responsabilidades de servidores públicos, y fiscal cuando se trate de contribuciones y sus accesorios.

De lo dispuesto por la Ley de Salud del Estado de Morelos, se puede concluir que en el presente caso no hace una remisión expresa, pero también es cierto que de la manera en que está expedida la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, es aplicable en razón de lo siguiente:

Del artículo 1o. de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos se advierte que sus disposiciones son de orden e interés públicos y tiene por objeto regular los actos y procedimientos administrativos de la administración pública estatal, municipal, tanto centralizada como descentralizada, siendo el caso que la Coordinación de Protección Sanitaria en la Región I, la cual forma parte del

Servicios de Salud Morelos, en términos del artículo 1^o del Decreto Número ochocientos veinticuatro que lo crea, publicado el veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y seis en el periódico oficial 3829, establece que es un Organismo Público Descentralizado, por lo que sus actos y procedimientos administrativos están regidos por la Ley de Procedimiento Administrativo antes mencionada. Sin que se encuentre dentro de los supuestos de excepción que el propio ordenamiento señala.

Por otra parte, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la mencionada ley se colige, en lo conducente, que el objetivo del legislador fue asegurar al particular el ejercicio de su garantía de audiencia y en su caso, restablecimiento de sus derechos legítimos, mediante la instrumentación de un procedimiento común para cualquier tipo de acto administrativo y obliga a la administración a desplegar por sí misma la actividad necesaria para dar adecuada satisfacción al interés público y en caso de no hacerlo, declarar caduco el procedimiento, lo cual se plasmó en el artículo 61 fracción IV¹², de la propia legislación, respecto de que pone fin al procedimiento administrativo cuando se deje de actuar por más de dos meses por cualquier causa a solicitud de parte interesada incluyéndose en dichos procedimientos, los establecidos en

¹¹ ARTICULO 1.- Se crea el organismo descentralizado denominado Servicios de Salud de Morelos, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio legal en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

¹² ARTICULO 61.- Pondrá fin al procedimiento administrativo:

I.- ...;

II.- ...;

III.-...

IV.- La caducidad, misma que procederá a petición de parte cuando se deje de actuar en el procedimiento por más de dos meses por cualquier causa;



los artículos 101 al 108¹³ de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos que establece las reglas para las visitas de verificación.

La caducidad es una institución procesal de interés público, de naturaleza sancionatoria, que impone a las partes la extinción del proceso en que litigan por el desinterés que muestran ante él; al omitir impulsarlo hacia su fin; de modo que esa naturaleza punitiva no puede estar condicionada a la voluntad de los propios sujetos de la sanción, puesto que quedaría a su arbitrio decidir si les es aplicada o no, lo que sucedería si dependiera su análisis; la caducidad de la instancia es una figura procesal regulada por normas de orden público y su examen, por ende, también puede ser oficioso.

¹³ **ARTÍCULO 101.** - Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.

ARTÍCULO 102. - 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.

ARTÍCULO 103. - Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.

ARTÍCULO 104. - Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 102 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.

ARTÍCULO 105. - De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.

De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.

ARTÍCULO 106. - En las actas se hará constar:

- I.- Nombre, denominación o razón social del visitado;
- II.- Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- III.- Calle, número, población o colonia, número telefónico u otra forma de comunicación disponible, municipio, código postal en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV.- Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- V.- Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI.- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII.- Datos relativos a la actuación;
- VIII.- Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y
- IX.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

ARTÍCULO 107. - Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días, siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

ARTÍCULO 108. - Las instituciones podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

Así, el establecimiento de la caducidad, como consecuencia del incumplimiento de la carga del impulso procesal, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y de la administración de justicia pronta y expedita contenidos, respectivamente, en los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este sentido, la Ley Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos establece que sus disposiciones serán aplicables a los actos de la administración pública centralizada y descentralizada, por lo que aplica a los procedimientos previstos en la Ley de Salud del Estado de Morelos, a cargo de la **autoridad demandada** quien en términos de los artículos 29 y 33¹⁴ del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de Salud Morelos forma parte de dicha entidad, aun cuando aquélla no remita a la citada ley adjetiva o no prevea la figura de la caducidad.

Sirve de orientación la siguiente jurisprudencia:

CADUCIDAD. LA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY GENERAL DE SALUD.¹⁵

¹⁴ Artículo 29. La COPRISEM, es una Unidad Administrativa del Organismo que tiene como objeto el ejercicio de las atribuciones que en materia de regulación, control y fomento sanitario corresponden a aquél, para lo cual contará con Autonomía Técnica y Operativa.

Artículo 33. Para la atención de los asuntos competencia de las unidades administrativas de la COPRISEM a que se refieren la fracción VII, del artículo 7, de este Estatuto; las Regiones estarán comprendidas de la siguiente forma:

1. Región I, integrada por los Municipios de Coatlán del Río, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Mazatepec, Miaatlán, Temixco, Tepoztlán, Tetecala y Xochitepec, con sede en Cuernavaca;
2. ...

¹⁵ Época: Novena Época; Registro: 177684; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Agosto de 2005; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A. J/39; Página: 1544.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 278/2002. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas. 16 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

Revisión fiscal 296/2002. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas. 30 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.



De la exposición de motivos, dictamen y artículos transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que ésta tiene como finalidad unificar los procedimientos administrativos que se siguen ante la administración pública federal, para lo cual crea un procedimiento administrativo tipo y establece principios generales que rigen la actuación de la administración, y dicho procedimiento común prevé, los principios y normas que definen su estructura general y prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías procesales de los particulares. Ahora bien, en atención a la naturaleza unificadora de la ley que nos ocupa, se debe concluir que la caducidad que prevé es aplicable supletoriamente a los procedimientos que establece la Ley General de Salud, pues aunque ésta no la contempla, es una forma de dar por concluido el procedimiento administrativo, atendiendo a la actitud pasiva de la autoridad que es omisa en dictar la resolución que corresponda en el tiempo que fija la ley para cada caso y, por otra parte, la suplencia opera para aclarar o subsanar alguna omisión, oscuridad o deficiencia que exista en la ley especial y que sea indispensable para su mejor observancia.

De ahí que lo expresado por la parte actora en la tercera razón de impugnación que se analiza, resulta fundado:

El veinticinco de octubre del dos mil dieciséis, la autoridad demandada emitió orden de visita de verificación 16-PL17 01 02842 con número de oficio PROPAEM/760/2015, dirigida al Propietario, Responsable, Encargado u Ocupante de [REDACTED]

Revisión fiscal 82/2003. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas de esa dependencia del Ejecutivo Federal en nombre y representación de las mismas. 15 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Revisión fiscal 241/2003. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, 8 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

Revisión fiscal 340/2003. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas de esa dependencia del Ejecutivo Federal en nombre y representación de las mismas. 3 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilarío Bárcenas Chávez. Secretario: Raúl García López.

[REDACTED]
[REDACTED] Propiedad de
[REDACTED], ubicado en [REDACTED]
[REDACTED] para verificar el cumplimiento de la legislación y normatividad sanitaria vigente de los productos que se fabriquen, acondicionen, almacenen, distribuyan, comercialicen y promocionen y aplicar las medidas de seguridad que en su caso requieran, visible de la hoja 51 de los autos.

En esa misma fecha la verificadora comisionada, llevó a cabo la visita de verificación ordenada, en términos del acta de inspección PL 17 01 02842 MV, visible de la hoja 56 a la 60 del presente asunto.

El primero noviembre del dos mil dieciséis, la **parte actora** presentó ante la **autoridad demandada** escrito en donde realizó sus manifestaciones y ofreció las pruebas que creyó convenientes.

El veinticuatro de abril del dos mil diecisiete el notificador adscrito a la **autoridad demandada** notificó a la **parte actora**, el **acto impugnado** de esa misma fecha, dictado en el expediente número 429/16-PYS.

El artículo 61 fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, establece como requisitos de procedencia:

a) Que se pondrá fin al procedimiento por caducidad a petición de parte, no siendo obstáculo, para su procedencia el que la **parte actora** no haya solicitado la caducidad, en el



procedimiento original, ya que, la posibilidad de pedir que aquella figura se decreta no constituye un requisito para tener por extinguido el procedimiento, pues su temporalidad no depende de la voluntad de las partes, al ser una institución procesal de interés público, de naturaleza sancionatoria. Ello es así, porque la consecuencia de la inactividad se actualiza con el solo vencimiento del plazo indicado, pues al haber precluido su derecho para impulsar el procedimiento, es evidente que cualquier actuación posterior al transcurso del término legal, será anulable, ya que ni siquiera el consentimiento de las partes puede revalidar la instancia.

TJA
INSTRUMENTOS
EJECUTIVOS

b) Que se deje de actuar en el procedimiento por más de dos meses por cualquier causa.- en el presente asunto de conformidad a las constancias exhibidas por la **autoridad demandada**, entre el primero noviembre del dos mil dieciséis y el veinticuatro de abril del dos mil diecisiete, no existió impulso procesal en el presente asunto, por lo que trascurrieron cinco meses y veintidós días, sin tomarse en cuenta el veinticuatro de abril del dos mil diecisiete, al ser la fecha de la notificación, esto es, a partir de que son dados a conocer al particular los hechos que el impulso procesal, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular.

En base a lo anterior resulta fundada la primera razón de impugnación de la **parte actora** del escrito de demanda, resultando innecesario analizar las restantes, ya que, al haber operado la CADUCIDAD, genera la ilegalidad del procedimiento administrativo y por ende del acto impugnado.

La **parte actora** solicitó como pretensión:

2

“... se declare la nulidad de la resolución impugnada”.

Misma que resulta **procedente**, atendiendo a lo razonado con antelación, con fundamento en lo previsto en la fracción II del artículo 41 de la **Ley de la materia**, que a la letra dice:

“Artículo 41.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

...

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;

...”



Por ello, se declara la ilegalidad y como consecuencia la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución de fecha veinticuatro de abril del dos mil diecisiete, emitida en el expediente número 429/16-PYS, debiendo restituir a la parte actora en el goce de sus derechos afectados.

Una vez que la presente resolución cause estado, dejará de surtir efectos la suspensión concedida a la parte actora mediante auto de fecha trece de julio del dos mil diecisiete, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 143 de la **Ley de la materia**¹⁶.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 1, 2, 3, 23 fracción VI (repetida), 40 fracción I, 76 fracción XIV, 77 fracción II y 124 y 125 de la **Ley de la materia**, es de resolverse y se:

¹⁶ ARTÍCULO 143. La suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos:

I. ...

..., en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva. ...



RESUELVE:

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo expuesto en el considerando I del presente fallo.

SEGUNDO.- Se declara la ilegalidad y como consecuencia la nulidad lisa y llana de la resolución de fecha veinticuatro de abril del dos mil diecisiete, emitida en el expediente número 429/16-PYS, dictada por la autoridad demandada, debiendo restituirla a la parte actora en el goce de sus derechos afectados.

TJA
ADMINISTRATIVA
MORELOS

TERCERO.- Una vez que la presente sentencia cause ejecutoria dejara de surtir sus efectos la suspensión otorgada a la parte actora.

CUARTO.- En su oportunidad, archívese el presente asunto como definitivo y totalmente concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así por mayoría de cuatro votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, con el voto particular del Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; **Licenciado JOSÉ JUAN JUÁREZ LAGOS**, Secretario de Acuerdos Adscrito a la Segunda Sala y encargado de Despacho de la Segunda Sala de Instrucción, con fundamento en los artículos 28 y 70 de la Ley Orgánica

del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; Magistrado Licenciado **MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y ponente en este asunto, en términos del artículo 4 fracción I y Séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" no. 5514 del 19 de julio del 2017; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO.**

MAGISTRADO PRESIDENTE


DR. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO


M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN



ENCARGADO DE DESPACHO DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

LICENCIADO JOSÉ JUAN JUÁREZ LAGOS

SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
MAGISTRADO

M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada en Derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que estas firmas corresponden a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/5ªS/99/2017, promovido por [REDACTED] en contra actos del Coordinador de Protección Sanitaria en la Región I, de la Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de Morelos; misma que es aprobada en Pleno de fecha veinticuatro de abril de dos mil dieciocho. CONSTE.

AMRC

VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN, DOCTOR EN DERECHO JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS, en el expediente número **TJA/5aS/99/2017**, promovido por [REDACTED] en contra actos del COORDINADOR DE PROTECCIÓN SANITARIA EN LA REGIÓN I DE LA COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS DEL ESTADO DE MORELOS.

Esta Tercera Sala, no comparte el criterio mayoritario que decreta la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, dictada por el Coordinador de Protección Sanitaria de la Región I, en el procedimiento administrativo número 429/16-PYS, instaurado en contra del establecimiento de [REDACTED]

[REDACTED] ubicado en [REDACTED]
[REDACTED]

Lo anterior es así, atendiendo a que en la resolución impugnada el COORDINADOR DE PROTECCIÓN SANITARIA EN LA REGIÓN I DE LA COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO DE MORELOS, determinó que el establecimiento infringió lo previsto por la Ley General de Salud.

Esto es, que no obstante la multa fue impuesta por una autoridad local, no debe perderse de vista que fue aplicada con motivo de la infracción por parte del propietario del establecimiento aquí actor, a lo establecido en normas federales.

En efecto, del artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa para dirimir controversias se acota a las suscitadas entre los gobernados y la administración pública estatal, con motivo de la aplicación de las leyes que rijan la actuación de sus dependencias; hipótesis que no se surte respecto de multas materialmente administrativas impuestas por autoridades locales con motivo de infracciones a normas federales, en tanto que, respecto de ellas, existe disposición expresa en los artículos 3 fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y artículo



TJA

EXPEDIENTE TJA/5ªS/99/2017

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

58-2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que reservan a ese órgano la competencia para conocer de estos asuntos. De esta manera, si la multa no se origina con motivo de una controversia entre la administración pública local y el gobernado, sino por infracción a disposiciones administrativas federales, procede el juicio administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aun cuando la imponga una autoridad local.

Razones por lo que esta Tercera Sala se aparta del voto mayoritario en los términos señalados en líneas que anteceden.

CONSECUENTEMENTE SE SOLICITA SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA MISMA.

FIRMAN EL PRESENTE ENGROSE EL DOCTOR EN DERECHO **JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, MAGISTRADO TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, LICENCIADA **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, CON QUIEN ACTUA Y DA FE.

MAGISTRADO

DR. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS.

TITULAR DE LA TERCERA SALA

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN