

QUEJOSA: [REDACTED]

[REDACTED] **A TRAVÉS DE SU
APODERADA LEGAL.**

Ecatepec de Morelos, Estado de México, a tres de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver en definitiva el recurso de revisión número **67/2020** para cumplimentar la sentencia de fecha veinticinco de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, dentro del juicio de amparo número **320/2020**, promovido por [REDACTED] [REDACTED], **a través de su apoderada legal**, contra actos de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; y

RESULTANDO

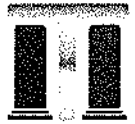
1.- Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, [REDACTED], **a través de su apoderada legal**, promovió demanda de amparo en contra

de la sentencia de fecha dos de octubre de dos mil veinte, dictada por este Cuerpo Colegiado, en el recurso de revisión número 67/2020.

2.- Tramitado el juicio de garantías, el día veinticinco de junio de dos mil veintiuno, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, dentro del juicio de amparo número 320/2020 dictó sentencia, en la que la Justicia de la Unión Ampara y Protege a [REDACTED] a través de su apoderada legal.

3.- Mediante oficio 1385-II-2 el Actuario judicial adscrito al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, notificó el acuerdo de fecha dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, a través de cual remitió los autos originales del recurso de revisión que nos ocupa y su juicio administrativo, mismos que fueron recepcionados en esta sección el veinte de agosto de dos mil veintiuno.

4.- Finalmente, por acuerdo de Presidencia de este Órgano jurisdiccional, el veinte de agosto de dos mil veintiuno, se turnaron los autos a la ponencia del **MAGISTRADO JORGE TORRES RODRÍGUEZ**, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente; y



CONSIDERANDO

I.- La Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente **recurso de revisión**, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, 9, 28, 29 y 30 fracción II, todos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; 285 fracción IV, 286 y 288, todos del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 31 del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional, así como los acuerdos tomados por el entonces Pleno de la Sala Superior, ahora Junta de Gobierno y Administración, ambos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en las sesiones y publicaciones en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, "Gaceta del Gobierno", en las fechas siguientes: **a)** Acuerdo emitido mediante sesión ordinaria número uno del veintiséis de enero de dos mil dieciocho, publicado el dos de febrero de ese mismo año; **b)** Acuerdo emitido mediante sesión extraordinaria número uno del tres de julio de dos mil dieciocho, publicado el día cinco del mismo mes y año; y **c)** Acuerdo emitido mediante sesión extraordinaria número cuatro del treinta de enero de dos mil veinte, publicado el treinta y uno del mismo mes y año.

Asimismo, los acuerdos tomados por la Presidencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por los que se determina suspender las actividades jurisdiccionales y administrativas de este órgano jurisdiccional, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México "Gaceta del Gobierno", en fechas diecinueve de marzo, quince de abril, veintinueve de abril, veintinueve de mayo, diecinueve de junio y cuatro de agosto, todos de dos mil veinte; así como, circular de la misma Presidencia número P/03/2020 de fecha seis de julio de la misma anualidad y; finalmente, los acuerdos emitidos por la Junta de Gobierno y Administración del propio del Tribunal, publicados en la referida "Gaceta de Gobierno" en días nueve de diciembre de dos mil veinte, quince y veintinueve de enero de dos mil veintiuno, así como el del veintiséis de febrero del año en cita; lo anterior, con motivo de la contingencia sanitaria por el virus "COVID-19", en el Estado de México.

Por lo que se reanudan dichas actividades así como los plazos y términos procesales del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, conforme al Semáforo de Control Epidemiológico que establece el "ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PLAN PARA EL REGRESO SEGURO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES, GUBERNAMENTALES Y EDUCATIVAS CON MOTIVO DE LA ENFERMEDAD POR EL VIRUS (COVID-19), EN EL ESTADO DE



MÉXICO”, y el diverso “ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO QUE ESTABLECE EL PLAN PARA EL REGRESO SEGURO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES, GUBERNAMENTALES Y EDUCATIVAS CON MOTIVO DE LA ENFERMEDAD POR EL VIRUS (COVID-19), EN EL ESTADO DE MÉXICO”, ambos emitido por el Secretario de Salud y Director General del Instituto de Salud del Estado de México, así como por el Coordinador de Regulación Sanitaria y Comisionado para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de México.

II.- En la parte conducente de la sentencia que se cumplimenta, se señala:

“... ”

OCTAVO. Estudio del asunto. *Para controvertir la sentencia reclamada, la parte quejosa, en los conceptos de violación segundo y tercero, refiere que el poder general para pleitos y cobranzas otorgado por [REDACTED] a favor de [REDACTED] fue expedido conforme al Código Civil del entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México y que de su artículo 2554, se desprende que en los poderes en los que no se indique un plazo perentorio respecto a su duración, se entenderá que fueron otorgados por tiempo indefinido.*

Por lo que, dice, el poder que exhibió para acreditar la personalidad con la que se ostentó, sí se encuentra vigente, en tanto que en él no se señaló una vigencia temporal y, por ende, resulta vigente hasta que no se actualice alguno de los supuestos establecidos en el artículo 2595, del citado código civil.

Alega que debe prevalecer la vigencia del poder general para pleitos y cobranzas conforme al Código Civil para el entonces Distrito Federal, por haber sido emitido conforme a esa normatividad y ante un fedatario de la Ciudad de México.

Que no considerarlo así violenta el artículo 121 de la Constitución Federal, en tanto que no se le puede obligar a que el instrumento notarial con el que pretendió acreditar su personalidad, cumpla con la legislación del Estado de México, dado que sus consecuencias legales no se constriñen a los límites

territoriales del estado, puesto que condiciona los actos jurídicos que se pacten en otra entidad federativa.

Al efecto, invoca la tesis aislada III.50.C.139 C, del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: "PODERES NOTARIALES OTORGADOS EN EL DISTRITO FEDERAL. ES INCONSTITUCIONAL LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 15 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO".

Los motivos de disenso resultan **fundados**.

Con el objeto de justificar la calificativa que precede es importante referir, de inicio, que la exigencia del acreditamiento de la personalidad es completamente razonable, pues debe satisfacerse como presupuesto procesal en razón de que, de lo contrario, se adolecería de un vicio de origen que trascendería indiscutiblemente en la resolución de fondo, en tanto que la relación procesal nunca se habría configurado debidamente y, los actos derivados del proceso no tendrían eficacia jurídica.

Esto es, la exigencia contenida en el artículo 241, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al prever que la persona demandante deberá adjuntar a su demanda de nulidad los documentos que acrediten su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio, tiene justificación en el artículo 17 constitucional, ya que éste establece que la impartición de justicia se debe dar en los plazos y términos que fijen las leyes.

En efecto, la acreditación de la personalidad es un presupuesto procesal indispensable para que el juicio contencioso administrativo se desarrolle debidamente, el cual debe satisfacerse desde el momento de la presentación de la demanda inicial.

Así, las personas para poder ser sujetos de derechos y obligaciones tienen que tener personalidad jurídica, y ésta se adquiere, en el caso de las personas físicas, cuando se tienen por vivas; y, para las personas morales, cuando están constituidas conforme a las leyes que las reglamenten.

En ese sentido, para ser parte en un proceso y of parte en un proceso y que la actuación sea válida, deben reunirse:

- (i) La capacidad de ser parte; y,
- (ii) La capacidad procesal o también llamada legitimación al proceso.

Al respecto, la capacidad de ser parte en el proceso, se identifica con la llamada capacidad de goce, que no es otra cosa que poder ser sujeto de derechos y obligaciones. Es por esto que toda persona física o moral la posee y puede ser sujeto de la relación jurídica procesal.

Por su parte, la capacidad procesal o legitimación al proceso consiste en la aptitud o idoneidad para actuar en un proceso, en el ejercicio de un derecho propio o en representación de otro, que es el presupuesto procesal al que la doctrina de la teoría general del proceso se refiere como un requisito para poder ejercer la acción.

De manera que para poder comparecer a juicio es necesario que se acredite la personalidad y la debida representación, pues de esa manera la o el juzgador se asegura de que exista la persona y que sus actuaciones son válidas.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



Recurso de Revisión 67/2020
Amparo Directo 320/2020

Por tanto, se insiste, es que queda justificada la razonabilidad de acreditar la personalidad en el juicio, ya que su falta o insuficiencia supone en la inexistencia de un presupuesto procesal, consistente en que no se tenga el carácter o la representación con la cual se acudió ante el tribunal de justicia administrativa y, por ende, los efectos son que no se tenga por entablada la relación procesal necesaria cuando no se gestione en nombre propio, tal como lo ordena el artículo 241, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En el caso, contrario a lo afirmado por la sala responsable, [REDACTED] sí acreditó la capacidad procesal o legitimación en el proceso, al tener la aptitud o idoneidad para actuar en éste, en representación de la persona jurídica [REDACTED] a través del instrumento notarial [REDACTED] libro [REDACTED] protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, que en la parte conducente precisa:

"MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, a veinticinco de abril del año dos mil doce.

LICENCIADO JAVIER CEBALLOS LUJAMBIO, notario número ciento diez del Distrito Federal, hago constar EL PODER que otorga [REDACTED]

[REDACTED] representada por su apoderado señor [REDACTED] en favor de los señores [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] al tenor de la siguiente:

CLÁUSULA

ÚNICA.- [REDACTED] otorga en favor de los señores [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] poder para que lo ejerciten conjunta separadamente, al tenor de las siguientes facultades:

A). - Poder general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y aún con las especiales que de acuerdo con la Ley requieran poder o cláusula especial, pero sin que se comprenda la facultad de hacer cesión de bienes, en los términos del párrafo primero del artículo dos mil quinientos cincuenta y cuatro del Código Civil para el Distrito Federal, del Código Federal y sus correlativos de los demás Estados de la República Mexicana.

De manera enunciativa y no limitativa, se mencionan entre otras, las facultades siguientes:

a). - Para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, inclusive el de amparo.

(...)"

Así es, porque de la transcripción que precede se observa que [REDACTED] en su carácter de apoderado de la sociedad denominada [REDACTED] confirió en favor de, entre otros, [REDACTED] un poder general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y aun las especiales que de acuerdo con la ley requirieran poder o cláusula especial, pero sin que se comprenda la facultad de hacer cesión de bienes, para, entre otras cosas, intentar toda clase de procedimientos, inclusive el amparo.

En ese sentido, la apoderada goza de facultades para entablar pleitos y cobranzas, en los términos del primer párrafo del **artículo 2,554 del Código Civil para el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, gozando además de todas las facultades generales**, aun las especiales que de acuerdo con la ley requirieran poder o cláusula especial, pero sin que se comprenda la facultad de hacer cesión de bienes, contando con las atribuciones referidas en el artículo 2,587 de la propia disposición jurídica.

Sin que este tribunal soslaye que en el instrumento notarial se precisó que el poder general, para pleitos y cobranzas, se otorgó en términos de lo dispuesto en el artículo 2,554 del Código Civil para el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como de conformidad con el Código Civil Federal y sus correlativos de los demás estados de la República mexicana, sin embargo, contrario a lo indicado en la sentencia reclamada, esta circunstancia se refiere a las facultades que se otorgan al apoderado, a fin de que las ejerza a nombre del poderdante, en el caso, aquellas generales para pleitos y cobranzas, lo que no implica que los instrumentos correspondientes tengan que ajustarse a las formalidades, términos o instituciones diversas que cada codificación estatal establezca; verbigracia, en cuanto a la conformación, requisitos o tiempo de validez, como la Caducidad.

Lo expuesto permite colegir que [REDACTED] en su carácter de apoderado de la sociedad denominada [REDACTED] otorgó en favor de [REDACTED] un poder para pleitos y cobranzas, lo que implica que esta última sí se encontraba legitimada para promover el juicio administrativo, en tanto que el poder de referencia se trata de un acto público, ostensible, a través del cual se conoce la facultad que una persona tiene para representar a otra³, sin que el otorgamiento del poder llegue a crear nuevas obligaciones o derechos, pues lo convenido entre la persona mandante y mandataria **radica en permitir la representación de la primera en actos jurídicos en los que no interviene, a efecto de que por sí, de manera personal, tengan validez y sean respetados por el mandante**, así como que ello asegure al tercero la validez de lo acordado, de manera que el tráfico de los negocios jurídicos sea fluido; entonces, éstos se crean en un negocio subyacente.

De manera que, si se toma en cuenta, como se mencionó en el párrafo que precede, que el poder es un acuerdo de voluntad que se erige como un acto público, ello lleva a concluir que conforme a lo estatuido en el párrafo primero del artículo 121 de la Constitución, al documento de referencia, exhibido en el juicio contencioso administrativo, la responsable debió otorgarle entera fe y crédito, al establecer dicho precepto lo siguiente:

(Lo transcribe)



Efectivamente, el precepto de referencia dispone que en cada entidad federativa se debe dar entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras, pues justamente en respeto de dicha soberanía se obliga a que los demás estados convaliden esa facultad y reconozcan la validez de los actos creados conforme a su legislación.

Sobre la temática de referencia, la Suprema Corte Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 y el amparo directo en revisión 1819/2015, sostuvo que la primera fracción de dicho artículo prohíbe que las normas expedidas por un estado tengan efectos territoriales en otro.

Asimismo, consideró que los derechos subjetivos creados en cada estado deben producir efectos en una entidad federativa diversa, al tratarse de leyes y actos emitidos conforme a los criterios de validez de cada estado, sin que ello signifique extraterritorialidad.

*Por último, en dichos precedentes se resolvió que **todo acto llevado a cabo ante la autoridad del estado es válido para todos los demás, y que si consta por escrito y es ofrecido como prueba, debe producir los efectos en otras entidades federativas distintas de aquélla en la que se originó el acto.***

*Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 el pleno del Alto Tribunal argumentó que la obligación de los estados de reconocer los actos válidamente creados en otras entidades federativas, de ninguna manera vulnera su soberanía; en ese sentido, consideró que el principio de territorialidad permite que los estados regulen de la manera que consideren más conveniente las materias de su competencia y **justamente, como antes se indicó, en respeto de dicha soberanía se obliga a que las demás entidades convaliden esa facultad y reconozcan la validez de los actos creados conforme a su legislación.***

*En igual sentido, en el amparo directo en revisión 2535/98 y el amparo en revisión 6669/80 se sostuvo que **"Todo acto pasado ante la autoridad de un Estado, es válido para todos los demás [...]"** lo cual incluía a los poderes otorgados ante notario público. Criterio del que derivó la tesis de rubro: **"ACTOS Y CONTRATOS CELEBRADOS FUERA DEL ESTADO DE MICHOACÁN. EL ARTÍCULO 2o. DEL CÓDIGO CIVIL PARA ESE ESTADO QUE PREVÉ LA FORMA PARA QUE SURTAN EFECTOS EN ESA ENTIDAD, VIOLA EL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."***

De lo anterior se desprende que de acuerdo a la doctrina elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el artículo 121 constitucional, las entidades federativas tienen la obligación de reconocer los actos válidamente creados en otros estados, tal como lo es un poder otorgado en otro estado conforme a las leyes de éste.

Por tanto, el párrafo primero del artículo 121 de la norma fundamental reconoce una verdadera cláusula de federalismo que, para que cumpla adecuadamente su función, debe interpretarse en el sentido de que impone una obligación de reconocimiento de validez de los actos celebrados en otra entidad.

*Luego, si bien la sección de la sala superior responsable atendió al artículo 7.768 del Código Civil para el Estado de México, lo que bien podría guardar relación con lo consignado en la fracción I del artículo 121 constitucional, que señala que: **"...Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él..."**, cierto es también que no debe perderse de vista, como lo hizo el órgano jurisdiccional del conocimiento, que*

la discusión no debió centrarse en la aplicabilidad de la ley civil de la entidad federativa, sino por el contrario, si tenía validez o no el acto público que se levantó ante el notario público ciento diez de la ahora Ciudad de México.

Ello es así, se insiste, porque el párrafo primero del artículo 121 de la Constitución reconoce que debe otorgarse entera fe y crédito a los actos públicos que en cada entidad federativa se realicen, por tanto, la responsable no debió calificar, a priori, que el poder otorgado mediante la escritura [REDACTED] libro [REDACTED] protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, ya no se encontraba vigente, debido a que su validez no se sustenta en el Código Civil para el Estado de México, pues su perfeccionamiento como acto público no derivó de la aludida disposición, sino de una diversa normatividad y en un distinto momento, el cual de modo alguno limita su vigencia en los términos que la legislación estatal lo hace a tres años, pues la norma al amparo de la cual se confirió el poder no precisa temporalidad alguna.

En efecto, el Código Civil para la Ciudad de México no dispone de un precepto de similar contenido al numeral 7.768 de la legislación civil de esta entidad federativa, es decir, que indique que en caso de que en el poder otorgado no se precise temporalidad alguna deba presumirse que fue otorgado por tres años; por tanto, si en el poder no se acota alguna vigencia, que hubiera concluido el negocio por el cual fue concedido, que la o el mandatario renunciara, que éste o la persona mandante fallecieran o que el acto jurídico fuera revocado, entonces debe entenderse que sigue surtiendo efectos jurídicos.

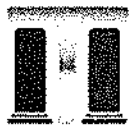
Ahora, si bien los artículos 7.768 y 7.815, fracción V, del Código Civil para el Estado de México son disposiciones que resultan obligatorias en la entidad federativa, no menos cierto es que poder otorgado a la promovente, como acto público, se perfeccionó en la Ciudad de México, y se celebró de acuerdo con su normatividad, por lo que en su confección imperó el principio de derecho "locus regit actum", según el cual, el derecho aplicable a la forma de los actos jurídicos es el del lugar donde éstos se realizan, de ahí que si en términos del artículo 121 de la Constitución, a dicho acto debe otorgarse entera fe y crédito, **entonces no era factible que se aplicaran las disposiciones jurídicas del código civil de la entidad federativa inicialmente referidas.**

En consecuencia, la sección de la sala superior responsable no debió estimar que la escritura [REDACTED] libro [REDACTED] protocolizada ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, no se encontraba vigente y, por tanto, decretar el sobreseimiento, al estimar actualizada la casual de improcedencia, prevista en los artículos 267, fracción XI y 268, fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en relación con el diverso 232 del mismo ordenamiento, debido a que sí **quedó acreditada la personalidad de la apoderada legal de la persona jurídica accionante.**

Similares consideraciones sostuvo este tribunal, al resolver el amparo directo 236/2019, sesionado el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, siendo ponente la magistrada Julia María del Carmen García González.

En las apuntadas condiciones, con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Amparo, **lo procedente es conceder la protección federal solicitada a la quejosa, para el efecto de que la autoridad responsable:**

1. Deje insubsistente la sentencia reclamada;



2. Emita una nueva en la que:

2.1 Considere que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 267, fracción XI y 268, fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en relación con el diverso 232 del mismo ordenamiento, puesto que, conforme a los lineamientos precisados en la presente ejecutoria, el instrumento notarial [REDACTED] libro [REDACTED] protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, sí se encontraba vigente y, por tanto, que si quedo acreditada la personalidad de [REDACTED] a quien le recae la calidad de apoderada legal de la persona jurídica [REDACTED]; y,

2.2 Tenga por reconocida la personalidad de [REDACTED] como apoderada legal de [REDACTED] en términos del instrumento notarial [REDACTED] libro [REDACTED] protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México; y,

2.3 Con libertad de jurisdicción, de no estimar actualizada diversa causal de improcedencia, se pronuncie respecto del fondo del asunto.

En esas condiciones, visto el alcance de la concesión del amparo, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos expuestos por la quejosa, pues por el momento no podría obtener un mayor beneficio; siendo aplicable la jurisprudencia número 3, sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 8, Informe 1982, Parte II, de la Séptima Época, que a la letra dice:

(La transcribe)

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

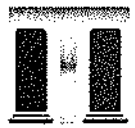
ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a [REDACTED] contra la sentencia dictada el dos de octubre de dos mil veinte, por la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el recurso de revisión 67/2020, para los efectos precisados en el último considerando de esa ejecutoria.

III.- En ese orden de ideas y en estricto cumplimiento a la sentencia de fecha veinticinco de junio de dos mil veintiuno, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, dentro del juicio de amparo número **320/2020**, esta Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado de México, deja insubsistente la resolución dictada por este Cuerpo Colegiado el dos de octubre de dos mil veinte de dos mil veinte, en el recurso de revisión 67/2020.

IV.- Ahora bien, se procede al análisis de los tres conceptos de agravio que hace valer la autoridad recurrente, en los que en esencia refiere:

- a. La A quo respecto a la primera causal de improcedencia y sobreseimiento planteadas por la demandada no realizó razonamiento jurídico alguno que determinara el motivo por el cual estableció que resultaba infundada, toda vez que [REDACTED] [REDACTED] pretende ostentarse como apoderada legal del establecimiento con denominación mercantil [REDACTED] [REDACTED], con la documental consistente en la escritura pública número [REDACTED] [REDACTED], llevada a cabo ante el Notario público número 110 del Distrito Federal, de la cual se insiste, no existe legitimación y personalidad legal, pues esta fue otorgada en términos de los correlativos de los Códigos de los demás Estados de la Republica Mexicana, entre ellos el del Código Civil del Estado de México, mismo que en su artículo 7.768 establece que se presume que el mandato es otorgado por tres años, por lo que a la fecha en que se presentó la demanda



[REDACTED] no acredita ser actualmente representante legal de [REDACTED]

[REDACTED], actualizándose claramente la causal de sobreseimiento prevista en el numeral 267, fracción IX, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

- b. No es congruente lo resuelto por la A quo respecto a la segunda causal de improcedencia, toda vez que en ningún apartado de la resolución administrativa impugnada se señaló al accionante que en caso de inconformidad tenía un plazo de quince días hábiles para interponer el recurso administrativo de inconformidad o el juicio administrativo ante este Órgano Jurisdiccional, como incorrectamente lo refirió.

Pues el control sanitario se rige por disposiciones federales y conceden a la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la protección contra riesgos sanitarios, la facultad de verificar el cumplimiento de las disposiciones en dicha materia, conservando el ámbito de validez a nivel federal por una materia de especialización, siendo que la demandada es una autoridad coadyuvante en la vigilancia del control sanitario; de ahí que la facultad de control sanitario que se ejerció se realizó de manera coadyuvante, siendo de especialización las que se regulan de manera exclusiva con disposiciones administrativas federales, como lo es la Ley General de Salud, permaneciendo la

competencia en el ámbito espacial de validez federal, el cual está definido en términos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Salud establece en el artículo 3 que es materia de salubridad general la organización control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimiento de salud, y en el 17 del mismo ordenamiento prevé que la Secretaría de Salud ejercerá que las atribuciones de regulación, control y fomento sanitario le corresponden a dicha dependencia.

No obstante, que el artículo 129, fracción III, de la Ley General de Salud, establezca que la Secretaría de Salud tendrá a su cargo el ejercer junto con los gobiernos de las entidades federativas, el control sanitario sobre los establecimientos en los que se desarrollen actividades ocupacionales para el cumplimiento de los requisitos que en cada caso deban reunir, de conformidad con lo que establezcan los reglamentos respectivos; ello no significa que la facultad de control sanitario se delegue a las entidades federativas, sino que en un plano de coordinación se utiliza la estructura organizacional y material que poseen las autoridades de salud local.

En el Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en materia de Control y Fomento Sanitario en el que se concedió a la federación la posibilidad de utilizar la estructura



organizacional local, a efecto de llevar a cabo la facultad de instrucción sin delegar de forma alguna el control sanitario en materia de dictaminación, calificación o resolución, pues esta facultad se encuentra reservada al Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en términos del último párrafo de la Cláusula segunda criterio 2 y del catálogo establecido en el anexo 1.

- c. La A quo no analizó todas y cada una de las cuestiones planteadas para sostener la validez del acto impugnado, toda vez que no establece detalladamente cuáles de las múltiples irregularidades sanitarias que se consignaron en el acta de verificación sanitaria, resultan incongruentes con los preceptos violados y lo que se resuelve.

Respecto al planteamiento recursivo marcado con el inciso a) el mismo resulta parcialmente fundado pero insuficiente para los efectos pretendidos, por los motivos que se expondrán a continuación.

Mediante escrito presentado el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, la autoridad demandada dio contestación a la demanda, aduciendo que en el asunto que nos ocupa se actualizaban las hipótesis previstas en los artículos 267, fracción XI y 268, fracción II,

en relación con el 241 fracción II, todos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; causales de improcedencia y sobreseimiento que el A quo no atendió al omitir el análisis de las mismas, de ahí lo fundado del agravio en estudio.

No obstante, se dice que es insuficiente en virtud de que, al subsanar dicha omisión, este Tribunal de Alzada advierte que tales causales de improcedencia y sobreseimiento vertidas en la contestación de demanda devienen de infundadas.

Lo anterior es así, dado que la autoridad responsable en su escrito de contestación de demanda adujo que en el asunto que nos ocupa se actualizan las hipótesis de improcedencia y sobreseimiento consistentes en:

“Artículo 267.- El juicio ante el Tribunal es improcedente:

...

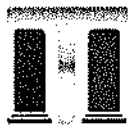
XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición constitucional o legal.

...”

“Artículo 268.- Procede el sobreseimiento del juicio:

...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;”



Esto, en relación con el artículo 241, fracción II, todos del Código de Procedimientos Administrativo del Estado de México que establece:

"Artículo 241.- El actor deberá adjuntar a la demanda:

...

II. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

..."

Bajo el argumento de que [REDACTED] pretende ostentarse como apoderada legal del establecimiento con denominación mercantil

[REDACTED] con la documental consistente en la escritura pública número [REDACTED]

[REDACTED], llevada a cabo ante el

Notario público número 110 del Distrito Federal, de la cual no existe

legitimación y personalidad legal, pues esta fue otorgada en términos

de los correlativos de los Códigos de los demás Estados de la Republica

Mexicana, entre ellos el del Código Civil del Estado de México, mismo

que en su artículo 7.768 establece que se presume que el mandato es

otorgado por tres años, por lo que a la fecha en que se presentó la

demanda [REDACTED] no acredita ser actualmente

representante legal de [REDACTED]

[REDACTED]

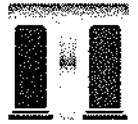
Sin embargo, como se dijo en párrafos que anteceden, tales causales de improcedencia y sobreseimiento devienen de inoperantes.

Para justificar lo anterior es dable señalar que si bien es cierto el artículo 241, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, contiene la exigencia de *que* la persona demandante deberá adjuntar a su demanda de nulidad los documentos que acrediten su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio.

En el asunto que nos ocupa, contrario a lo aseverado por la autoridad recurrente [REDACTED], sí acreditó la capacidad procesal o legitimación en el proceso, al tener la aptitud o idoneidad para actuar en éste, en representación de la persona jurídica [REDACTED] [REDACTED], a través del instrumento notarial [REDACTED] [REDACTED], libro [REDACTED], protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, que en la parte conducente precisa:

"MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, a veinticinco de abril del año dos mil doce.

LICENCIADO JAVIER CEBALLOS LUJAMBIO, notario número ciento diez del Distrito Federal, hago constar EL PODER que otorga [REDACTED] representada por su apoderado señor [REDACTED] en favor de los señores [REDACTED]



[REDACTED]
[REDACTED], al tenor
de la siguiente:

CLÁUSULA

ÚNICA.- [REDACTED]
[REDACTED] otorga en favor de los señores [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] poder para que lo ejerciten
conjunta separadamente, al tenor de las siguientes facultades:

A).- Poder general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y aún con las especiales que de acuerdo con la Ley requieran poder o cláusula especial, pero sin que se comprenda la facultad de hacer cesión de bienes, en los términos del párrafo primero del artículo dos mil quinientos cincuenta y cuatro del Código Civil para el Distrito Federal, del Código Federal y sus correlativos de los demás Estados de la República Mexicana.

De manera enunciativa y no limitativa, se mencionan entre otras, las facultades siguientes:

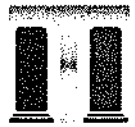
a).- Para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, inclusive el de amparo.

(...)"

Esto es así, porque de la transcripción que precede se observa que [REDACTED] en su carácter de apoderado de la sociedad denominada [REDACTED] [REDACTED] confirió en favor de, entre otros, [REDACTED] un poder general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y aun las especiales que de acuerdo con la ley requirieran poder o cláusula especial, pero sin que se comprenda la facultad de hacer cesión de bienes, para, entre otras cosas, intentar toda clase de procedimientos, inclusive el amparo.

En ese sentido, la apoderada [REDACTED], goza de facultades para entablar pleitos y cobranzas, en los términos del primer párrafo del artículo 2,554 del Código Civil para el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, gozando además de todas las facultades generales, aun las especiales que de acuerdo con la ley requieran poder o cláusula especial, pero sin que se comprenda la facultad de hacer cesión de bienes, contando con las atribuciones referidas en el artículo 2,587 de la propia disposición jurídica.

Sin que se soslaye que en el instrumento notarial se precisó que el poder general, para pleitos y cobranzas, se otorgó en términos de lo dispuesto en el artículo 2,554 del Código Civil para el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como de conformidad con el Código Civil Federal y sus correlativos de los demás estados de la República Mexicana, sin embargo, esta circunstancia se refiere a las facultades que se otorgan al apoderado, a fin de que las ejerza a nombre del poderdante, en el caso, aquellas generales para pleitos y cobranzas, lo que no implica que los instrumentos correspondientes tengan que ajustarse a las formalidades, términos o instituciones diversas que cada codificación estatal establezca; verbigracia, en cuanto a la conformación, requisitos o tiempo de validez, como la Caducidad.



Lo expuesto permite colegir que [REDACTED], en su carácter de apoderado de la sociedad denominada [REDACTED] [REDACTED] otorgó en favor de [REDACTED] un poder para pleitos y cobranzas, lo que implica que esta última sí se encontraba legitimada para promover el juicio administrativo, en tanto que el poder de referencia se trata de un acto público, ostensible, a través del cual se conoce la facultad que una persona tiene para representar a otra³, sin que el otorgamiento del poder llegue a crear nuevas obligaciones o derechos, pues lo convenido entre la persona mandante y mandataria **radica en permitir la representación de la primera en actos jurídicos en los que no interviene, a efecto de que por sí, de manera personal, tengan validez y sean respetados por el mandante,** así como que ello asegure al tercero la validez de lo acordado, de manera que el tráfico de los negocios jurídicos sea fluido; entonces, éstos se crean en un negocio subyacente.

De manera que, si se toma en cuenta, como se mencionó en el párrafo que precede, que el poder es un acuerdo de voluntad que se erige como un acto público, ello lleva a concluir que conforme a lo estatuido en el párrafo primero del artículo 121 de la Constitución, al documento de referencia, exhibido en el juicio contencioso administrativo, la

responsable debió otorgarle entera fe y crédito, al establecer dicho precepto lo siguiente:

"Artículo 121. En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

..."

Pues efectivamente, el precepto de referencia dispone que en cada entidad federativa se debe dar entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras, pues justamente en respeto de dicha soberanía se obliga a que los demás estados convaliden esa facultad y reconozcan la validez de los actos creados conforme a su legislación.

Sobre la temática de referencia, la Suprema Corte Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 y el amparo directo en revisión 1819/2015, sostuvo que la primera fracción de dicho artículo prohíbe que las normas expedidas por un estado tengan efectos territoriales en otro.

Asimismo, consideró que los derechos subjetivos creados en cada estado deben producir efectos en una entidad federativa diversa, al



tratarse de leyes y actos, emitidos conforme a los criterios de validez de cada estado, sin que ello signifique extraterritorialidad.

Por último, en dichos precedentes se resolvió que todo acto llevado a cabo ante la autoridad del estado es válido para todos los demás, y que si consta por escrito y es ofrecido como prueba, debe producir los efectos en otras entidades federativas distintas de aquélla en la que se originó el acto.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 el pleno del Alto Tribunal argumentó que la obligación de los estados de reconocer los actos válidamente creados en otras entidades federativas, de ninguna manera vulnera su soberanía; en ese sentido, consideró que el principio de territorialidad permite que los estados regulen de la manera que consideren más conveniente las materias de su competencia y justamente, como antes se indicó, en respeto de dicha soberanía se obliga a que las demás entidades convaliden esa facultad y reconozcan la validez de los actos creados conforme a su legislación.

De lo anterior se desprende que de acuerdo a la doctrina elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el artículo 121 constitucional, las entidades federativas tienen la obligación de

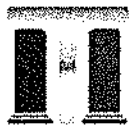
reconocer los actos válidamente creados en otros estados, tal como lo es un poder otorgado en otro estado conforme a las leyes de éste.

Por tanto, el párrafo primero del artículo 121 de la norma fundamental reconoce una verdadera cláusula de federalismo que, para que cumpla adecuadamente su función, debe interpretarse en el sentido de que impone una obligación de reconocimiento de validez de los actos celebrados en otra entidad.

Luego, si bien el artículo 7.768 del Código Civil para el Estado de México, podría guardar relación con lo consignado en la fracción I del artículo 121 constitucional, que señala que: *"...Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él..."*, la discusión no debe centrarse en la aplicabilidad de la ley civil del Estado de México, sino si tiene validez o no el acto público que se levantó ante el notario público ciento diez de la ahora Ciudad de México.

Ello es así, porque el párrafo primero del artículo 121 de la Constitución reconoce que debe otorgarse entera fe y crédito a los actos públicos que en cada entidad federativa se realicen, no es posible calificar que el poder otorgado mediante la escritura [REDACTED]

[REDACTED] libro [REDACTED]



██████████ protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, no se encuentra vigente, debido a que su validez no se sustenta en el Código Civil para el Estado de México, pues su perfeccionamiento como acto público no derivó de la aludida disposición, sino de una diversa normatividad y en un distinto momento, el cual de modo alguno limita su vigencia en los términos que la legislación estatal lo hace a tres años, pues la norma al amparo de la cual se confirió el poder no precisa temporalidad alguna.

En efecto, el Código Civil para la Ciudad de México no dispone de un precepto de similar contenido al numeral 7.768 de la legislación civil de esta entidad federativa, es decir, que indique que en caso de que en el poder otorgado no se precise temporalidad alguna deba presumirse que fue otorgado por tres años; por tanto, si en el poder no se acota alguna vigencia, que hubiera concluido el negocio por el cual fue concedido, que la o el mandatario renunciara, que éste o la persona mandante fallecieran o que el acto jurídico fuera revocado, entonces debe entenderse que sigue surtiendo efectos jurídicos.

Ahora, si bien los artículos 7.768 y 7.815, fracción V, del Código Civil para el Estado de México son disposiciones que resultan obligatorias en la entidad federativa, no menos cierto es que poder otorgado a la promovente, como acto público, se perfeccionó en la Ciudad de

México, y se celebró de acuerdo con su normatividad, por lo que en su confección imperó el principio de derecho "*locus regit actum*", según el cual, el derecho aplicable a la forma de los actos jurídicos es el del lugar donde éstos se realizan, de ahí que si en términos del artículo 121 de la Constitución, a dicho acto debe otorgarse entera fe y crédito, entonces no es posible aplicar las disposiciones jurídicas del código civil del Estado de México.

En consecuencia y en estricto cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en el asunto que nos ocupa **no se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 267, fracción IX y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**, en relación con el artículo 232 del mismo ordenamiento, puesto que como ha quedado previamente establecido, el instrumento notarial [REDACTED], libro [REDACTED], protocolizado ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México, sí se encuentra vigente y, por tanto, sí quedó acreditada la personalidad de [REDACTED] como apoderada legal de la persona jurídica [REDACTED]

En esta guisa, **se tiene por reconocida la personalidad de [REDACTED] como apoderada legal de la persona jurídica [REDACTED]**



[REDACTED]
[REDACTED] en términos del instrumento notarial [REDACTED]
[REDACTED], libro [REDACTED]
protocolizada ante el notario público ciento diez de la Ciudad de México.

Por otra parte, los argumentos de disenso marcados con el inciso b), a criterio de este Cuerpo Colegiado devienen de infundados.

Si bien la Magistrada Regional señaló en la última parte del penúltimo párrafo del considerando III, incorrectamente lo siguiente "*... en el presente juicio se aprecia la competencia de este Órgano Jurisdiccional para conocer del asunto, no sólo porque el mismo Jefe de la Jurisdicción de Regulación Sanitaria número 13, del Instituto de Salud del Estado de México, es autoridad sanitaria, sino porque al emitir la resolución administrativa le señaló al accionante que en caso de inconformidad, tenía un plazo de quince días hábiles para interponer el recurso administrativo de inconformidad o el juicio administrativo ante este Órgano Jurisdiccional.*".

Se dice que fue incorrecta tal aseveración, porque del análisis que realiza este Cuerpo Colegiado de la resolución número 17-PL-1513-02901-NG de fecha once de marzo de dos mil diecinueve, visible a

fojas veintinueve y treinta del juicio administrativo que nos ocupa, a la cual se le concede pleno valor probatorio, en términos de los artículos 57, 95, 100, 101 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; no se observa que la autoridad demandada hubiera indicado tal circunstancia.

Sin embargo, al margen de lo anterior, la juzgadora primigenia respecto a la causal de improcedencia que hizo valer la autoridad recurrente, consistente en que se actualizaba lo previsto en la fracción I, del artículo 267 y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en virtud de que actuó en calidad de autoridad federal; expresamente señaló:

"Ahora bien, para el caso que nos ocupa, se actualiza la aplicación de la Ley General de Salud, al inmiscuir a la esfera federal y local, desde el momento en que en su artículo 4, establece que son autoridades sanitarias, entre otras, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, y en su numeral 13, establece la distribución de competencias de dichas autoridades, en la que desde luego en el apartado "B" fracción I del cardinal antes mencionado, en relación con el arábigo 3 fracción XXII de la supra citada norma jurídica, al Gobierno del Estado de México le corresponde vigilar el control sanitario de productos y servicios. Apartado que también, se encuentra regulado en el Reglamento de Control Sanitario de Producto y Servicios, derivado de la Ley General de Salud, en donde en sus numerales 259, 260 y 261, aluden a la competencia de las autoridades sanitarias, de la siguiente manera:

(Los transcribe)

No obliga a este Tribunal Local de Justicia Administrativa, a declinar su competencia a favor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el simple hecho de que la sanción administrativa se sustenta en la Ley General de Salud, toda vez que ésta y el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, le otorgan a los gobiernos de las entidades federativas, la facultad para iniciar y ordenar el periodo de información previa (orden de visita y desahogo de la misma), así como el procedimiento administrativo tendiente a verificar el control sanitario de productos y servicios, lo que se robustece con lo pactado en las cláusulas primera, segunda, cuarta y séptima del ACUERDO Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios, que celebran



la Secretaría de Salud, con la participación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y el Estado de México, con la finalidad de reforzar la rectoría del Estado para la protección contra riesgos sanitarios para profundizar y avanzar en el proceso de descentralización de los servicios de salud, de tal manera que, de modo creciente, los diversos niveles de Gobierno de la República, se corresponsabilicen en la protección de la salud de los mexicanos, conforme a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, fortalece a la presente sentencia el Acuerdo Nacional para la descentralización de los Servicios de Salud, de fecha veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis, donde el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de México, se comprometieron a celebrar Acuerdos de Coordinación para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación de los servicios de salud, por virtud del cual, el Gobierno del fuero común, no sólo ejercerá las facultades referidas al control y fomento sanitarios relacionados con los establecimientos, productos, actividades y servicios que corresponden a la Secretaría de Salud, en los términos definidos en las leyes y reglamentos, salvo las reservadas expresamente a la COMISIÓN conforme al presente Acuerdo, sino que también en cuanto a la vigilancia sanitaria regular, realizar las visitas de verificación, dictamen, notificación, seguimiento de corrección de irregularidades, resolución y, en su caso seguimiento jurídico, lo realizarán las entidades federativas, bajo las políticas, lineamientos y procedimientos que emita la COFEPRIS "(Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios).

Habida cuenta que el procedimiento administrativo se sustentó en las leyes locales, tales como, la Ley Orgánica de la Administración pública, Código Administrativo y el Código de Procedimientos Administrativos, ambos del Estado de México; en tanto que, el derecho sustantivo del Estado es la Ley General de Salud, por lo que en el presente juicio se aprecia la competencia de este Órgano jurisdiccional para conocer del asunto..." (Sic)

Determinación que estima acertada este Tribunal de Alzada

Para justificar lo anterior, es importante precisar que las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la cual las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad

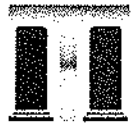
social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Esto es, el calificativo "general" no refiere únicamente al componente formal de la ley en sí misma; es decir, que sus normas son preponderantemente de carácter general abstracto, sino que refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del Estado Federal, es la de "distribuir" competencias entre dos o más órdenes de gobierno.

A esta clase de leyes se les denomina como generales o leyes marco, y aquí el término "general" tiene una connotación restringida, por lo que no es inexacto señalar que cuando se refiera que una ley es general en este sentido, se indique que el término "general" se utiliza en sentido restringido precisamente por esa nueva connotación.¹

Luego, dichas leyes "marco" son aquéllas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos: 1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el

¹ <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>



desarrollo de las leyes locales correlativas; y, 2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

En tal sentido, su objeto consiste en regular un sistema nacional de servicios, como sucede con la salud. De ahí que jerárquicamente las leyes generales dentro del orden legal mexicano obedecen a lo dispuesto en el artículo 133 constitucional que dice:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

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

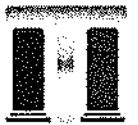
Ahora bien, ninguno de estos dos órdenes de gobierno (federal y local) es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal; sin embargo, aún y cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su

orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, es la distribución de competencias en materias concurrentes, de manera que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

Hasta este punto, tenemos que la autoridad demandada actúa bajo el régimen de una ley general, toda vez que en el marco normativo del Estado de México no existe una ley local que regule el tema de la salud, pues esto implica que las entidades federativas, pueden actuar respecto de una misma materia, pero es el Congreso de la Unión el que determina la forma y los términos de su participación a través de una ley general.

Lo antes señalado, se sustenta en lo dispuesto la jurisprudencia P./J. 142/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1042, Tomo XV, Enero de 2002; Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto indica:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución



determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno."

Por su parte, las leyes federales en términos prácticos son aquéllas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal; en otras palabras, regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente a dicho ámbito.

En síntesis, tenemos que Las leyes del Congreso de la Unión pueden ser:

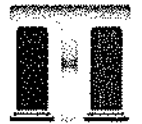
a) Federales, las que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal.

b) Leyes generales, aquéllas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano. Estas leyes como se ha explicado tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan al Congreso de la Unión a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México y municipales; y

c) Finalmente las leyes nacionales, las cuales tienen aplicación directa en todo el territorio nacional con independencia del orden de Gobierno de que se trate, pero se ciñen al ámbito de competencia establecido en la Constitución.

Por lo tanto, si bien la ley general es la fuente de la distribución de competencias, la ley nacional se limita únicamente a desarrollar la distribución de competencias dada previamente por la Constitución u otros ordenamientos.

Una vez explicado lo anterior, al analizar la resolución número 17-PL-1513-02901-NG de fecha once de marzo de dos mil diecinueve, se



puede advertir que esta emana de una la Ley General de Salud, y la competencia de la autoridad estatal se convalida en términos del Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil cuatro, circunstancia que se observa en el considerando primero de la resolución impugnada, donde se advierte que la autoridad demandada basó sus facultades de comprobación en materia de control y fomento sanitarios que corresponden a la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Esto es, conforme a las facultades que le corresponden en el artículo 18 de la Ley General de Salud y en cumplimiento al acuerdo de Coordinación antes mencionado, además de que el artículo 3 de la Ley General de Salud, establece la competencia para vigilar su cumplimiento de los Gobiernos de las Entidades Federativas en materia de salubridad general como autoridades locales dentro de sus Respectivas jurisdicciones.

Asimismo, al actuar la demandada conforme a lo establecido en el Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil cuatro, en su

cláusula primera, segunda, cuarta y séptima; que disponen lo siguiente:

“PRIMERA. Objeto.

El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los términos y condiciones de la coordinación entre "EL GOBIERNO DEL ESTADO" y "LA SSA" para el ejercicio de las facultades que corresponden a esta dependencia del ejecutivo federal, por conducto de "LA COMISION", en materia de control y fomento sanitarios, según lo dispuesto por la Ley General de Salud, las disposiciones que de ella emanan y el Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios.

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

SEGUNDA. Disposiciones Generales.

Por virtud y como consecuencia de este Acuerdo de Coordinación, "EL GOBIERNO DEL ESTADO" ejercerá las facultades referidas al control y fomento sanitarios relacionados con los establecimientos, productos, actividades y servicios que corresponden a "LA SSA" en los términos definidos en las leyes y reglamentos, salvo las reservadas expresamente a "LA COMISION" conforme al presente Acuerdo.

El ejercicio de los facultades a que este Acuerdo se refiere prevé la participación del "EL GOBIERNO DEL ESTADO" bajo los esquemas que se describen en los anexos 1 y 2 que forman parte del presente instrumento.

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

El Anexo 2 contiene los trámites relacionados con los productos, actividades y servicios cuyo control y fomento sanitarios son competencia de la Federación y que ésta ejerce por conducto de "LA COMISION", respecto de los cuales "EL GOBIERNO DEL ESTADO" participará de conformidad con los criterios establecidos en el Anexo mismo. Los trámites a que se refiere dicho instrumento son los señalados en el Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Salud y que establecen diversas medidas de mejora regulatoria, publicado el 14 de septiembre de 1998 en el Diario Oficial de la Federación.

"EL GOBIERNO DEL ESTADO" podrá ejercer, conforme a lo dispuesto en lo presente cláusula, las facultades en materia de control y fomento sanitarios de los



establecimientos, productos, actividades y servicios que no estén incluidos en los anexos 1 y 2 y que sean competencia de la Federación.

CUARTA. Compromisos de "EL GOBIERNO DEL ESTADO".

Para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo, "EL GOBIERNO DEL ESTADO":

I. Ejercerá las facultades materia del presente Acuerdo de conformidad con lo dispuesto por la cláusula segunda del presente instrumento, las disposiciones aplicables, así como las políticas, criterios, lineamientos, procedimientos y guías que al efecto establezca "LA COMISION";

II. Remitirá a "LA COMISION", en un plazo no mayor de cinco días hábiles, los trámites considerados dentro del criterio 1 de los anexos 1 y 2 que llegase a recibir, apercibiendo al usuario en el sentido de que se recibe la solicitud sólo para el efecto de ser turnada a "LA COMISION" y de que el plazo para resolver comenzará a correr una vez que ésta lo reciba, de lo cual dejará constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que exhiba;

III. Aplicará los recursos que reciba de "LA COMISION" en el marco del presente Acuerdo exclusivamente para las acciones y programas de regulación y control sanitarios relacionados con las facultades objeto del presente instrumento;

IV. Proporcionará mensualmente a "LA COMISION", en los formatos que establezca de común acuerdo con ésta, información sobre el ejercicio de las facultades objeto del presente instrumento;

V. Se incorporará al sistema de información que convenga con "LA COMISION" y establecerá un sistema automatizado para consulta del público referido a trámites, requisitos, plazos y situación que guardan los trámites ingresados;

VI. Gestionará la actualización, en su caso, de los registros y manuales de trámites y servicios al público en el ámbito federal;

VII. Efectuará, con recursos propios, las adecuaciones o modificaciones que necesite su organización;

VIII. Apoyará el ejercicio de las facultades que asume por virtud del presente Acuerdo, en los esquemas de terceros autorizados de "LA COMISION";

IX. Permitirá la supervisión técnica por parte de "LA COMISION" para evaluar el cumplimiento del presente Acuerdo;

X. Vigilará el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables por parte de los responsables del ejercicio de las facultades objeto del presente Acuerdo.

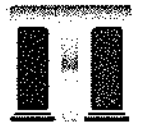
SÉPTIMA. Funcionarios facultados para dar cumplimiento al Acuerdo.

Para la efectiva coordinación de acciones, queda facultado el Instituto de Salud del Estado de México a través de su Director General, para realizar lo conducente a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Acuerdo y sus anexos.

Al efecto, el Director General del Instituto de Salud del Estado de México podrá designar a los servidores públicos subalternos, de conformidad con las disposiciones aplicables.”

Se colige que se trata de atribuciones de comprobación asignadas por la Ley General de Salud al Gobierno del Estado, a través de la institución demandada, esto es, se trata del ejercicio de una facultad derivada de la competencia concurrente, en la que como se ha explicado antes, el Congreso de la Unión fija en la Constitución Federal un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en ciertas materias, como la de salubridad contenida en los artículos 4, párrafo tercero y 73, fracción XVI, de la Carta Magna, pues ésta en el sistema jurídico mexicano, implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación puedan actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el que determine la forma y términos de la participación de dichos entes a través de una Ley General, que tiene como característica establecer las bases para regular una materia en específico en todas las Entidades Federativas, pero, distribuyendo competencias entre la federación, Estados y Municipios.

Por tanto, si en el presente asunto, el inicio del procedimiento instaurado a la parte actora se encuentra fundamentado en el ejercicio de facultades contenidas en la Ley General de Salud, así como en las



cláusulas primera, segunda, cuarta y séptima del Acuerdo Específico de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en Materia de Control y Fomento Sanitarios publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil cuatro, se concluye que tales disposiciones legales le otorgan a la autoridad demandada una competencia concurrente que la faculta a vigilar, verificar, aplicar e imponer sanciones por infracción a las disposiciones de la Ley General de Salud, conforme a la competencia asignada en los ordenamientos jurídicos antes citados.

Ahora bien, a efecto de ilustrar de mejor manera las atribuciones específicas que de forma concurrente la Federación le otorga al Estado, es necesario citar el contenido del anexo 1 del Acuerdo de Coordinación, mismo que establece:

***“COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS
SANITARIOS
ANEXO I***

***ESTABLECIMIENTOS CRITERIOS DE ATENCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE CONTROL Y FOMENTO
SANITARIO***

1.- EXCLUSIVO COFEPRIS

Respecto al trámite:

La recepción, verificación, dictamen y resolución del mismo, lo realizará en su totalidad la COFEPRIS.

En cuanto a la vigilancia sanitaria regular:

Las visitas de verificación, dictamen, notificación, seguimiento de corrección de irregularidades, resolución y, en su caso, seguimiento jurídico, también la realizará la COFEPRIS.

2.- EJERCICIO EN COADYUVANCIA

Respecto al trámite:

...

En cuanto a la vigilancia sanitaria regular:

Las visitas de verificación y seguimiento de corrección de irregularidades lo realizarán las entidades federativas bajo las políticas, lineamientos y procedimientos que emita la COFEPRIS.

El dictamen, notificación, resolución y, en su caso, seguimiento jurídico lo realizará la COFEPRIS.

3.- EJERCICIO EN CONCURRENCIA

Respecto al trámite:

...

La recepción, verificación, dictamen y resolución del mismo, lo realizará en su totalidad las entidades federativas bajo las políticas, lineamientos y procedimientos que emita la COFEPRIS.

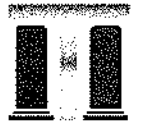
En cuanto a la vigilancia sanitaria regular:

Las visitas de verificación, dictamen, notificación, seguimiento de corrección de irregularidades, resolución y, en su caso seguimiento jurídico, lo realizarán las entidades federativas, bajo las políticas, lineamientos y procedimientos que emita la COFEPRIS.

Ambas partes asumen el compromiso de informarse y retroalimentarse periódicamente."

También, es necesario precisar que el anexo uno señala tres criterios de atención para la participación de las entidades federativas en materia de control y fomento sanitarios; uno que especifica aquéllos de exclusividad para la COFEPRIS, otro para el ejercicio en coadyuvancia y otro en ejercicio de concurrencia.

En ese sentido es importante definir los conceptos de coadyuvante, coadyuvancia y concurrencia:



- **COADYUVANTE:** Persona que interviene en un proceso sosteniendo la pretensión de una de las partes.²
- **COADYUVANCIA:** Se trata la intervención adhesiva simple de un tercero que no posee el carácter autónomo en el proceso, pues su legitimación para tomar intervención en dicho proceso es de naturaleza subordinada o dependiente respecto de la parte litigante con la cual coopera o colabora. De allí que su situación procesal se encuentre determinada por la conducta del litigante principal, puesto que se halla facultado para realizar toda clase de actos procesales siempre que sean compatibles o no perjudiquen el interés de este último. Constituyen ejemplos de terceros coadyuvantes: el beneficiario de una carga contenida en un legado, que se presenta en el proceso en el cual se discute su validez; el fiador que se presenta en el proceso trabado por el acreedor y deudor respecto de la validez de la obligación principal.³
- **CONCURRENCIA:** Del latín *concurro* (correr junta y simultáneamente), designa la igualdad de derechos o privilegios entre dos o más personas sobre una misma cosa.”

² <https://dle.rae.es/coadyuvante>

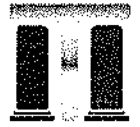
³ <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/coadyuvante/coadyuvante.htm>

Tales conceptos ilustran la competencia que tiene la autoridad demandada para iniciar, tramitar y resolver el procedimiento administrativo 17-PL-1513-02901-NG; y más allá de ello, hacen patente que tiene competencia por concurrencia para hacerlo, según se determina en el punto tres, apartado: "En cuanto a la vigilancia regular" del anexo uno ya citado.

Por tanto, la resolución dictada en el procedimiento administrativo de 17-PL-1513-02901-NG, es un acto administrativo emanado de las facultades de comprobación propias de la autoridad local demandada, en contra del que si es procedente el juicio de nulidad ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, al ubicarse en la hipótesis contenida en el artículo 229, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; de ahí que no se actualice la causal de improcedencia referida por la demandada.

Finalmente, y por cuanto hace a los agravios marcados con el inciso c), los mismos devienen de inoperantes, por los motivos que se exponen a continuación.

Para justificar la anterior calificativa, es conveniente abordar el contenido del artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuyo texto legal es el siguiente:



*"Artículo 286.- El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, **con expresión de agravios**, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.*

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.

Son aplicables al recurso de revisión las causales de improcedencia y sobreseimiento que se contemplan en este Código para el juicio administrativo.

En caso de que, al recibir el recurso, el Presidente de Sección advierta que existe un motivo notorio de improcedencia, lo turnará de inmediato al Magistrado ponente para que la Sección decida sobre el desechamiento del mismo."

Lo resaltado es propio.

Fundamento legal que establece lo conducente a la tramitación del recurso de revisión ante las Secciones de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el cual en su primer párrafo señala que el recurso deberá sustanciarse con la expresión de agravios.

En esa tesitura, los agravios son la lesión o afectación a los principios normativos o intereses jurídicos del recurrente, a través de una resolución jurisdiccional y por extensión, también cada uno de los motivos de impugnación expresados en el recurso de revisión contra la sentencia de primera instancia.

Ahora bien, los agravios en el recurso de revisión resultan inoperantes, cuando tienen como finalidad controvertir argumentos no expresados

por el órgano de control jurisdiccional en forma accesoria a las razones que sustentan el sentido del fallo, sobre todo cuando sean incompatibles con el sentido toral de éste, porque aunque le asistiera la razón a los recurrentes al combatir la consideración secundaria expresada con mayor abundamiento, ello no tendría la fuerza suficiente para que se revocara el fallo combatido, dado que seguiría rigiendo la consideración principal.

Dicho criterio se sustenta, en virtud de que el objeto de análisis en el recurso de revisión se circunscribe en examinar la legalidad o no de la determinación que la Magistrada Regional asumió frente a los conceptos de invalidez que se hicieron valer.

Bajo esa premisa, los argumentos que plantea la autoridad recurrente **no exponen argumentos torales con los que desvirtúe lo aseverado en la sentencia recurrida.**

Esto es así, porque es a la autoridad recurrente y no a este Cuerpo Colegiado, a quien le corresponde puntualizar de modo concreto cuáles fueron los aspectos que, a pesar de haberse planteado, no se abordaron en el fallo o que se analizaron de manera errónea, explicando en este último caso, en qué consistió la deformación argumentativa.



Pues en efecto, la Magistrada natural, declaró la invalidez de la resolución número 17-PL-1513-02901-NG de fecha once de marzo de dos mil diecinueve, emitida por la Jefa de la Jurisdicción de Regulación Sanitaria número 13 Ecatepec, del Instituto de Salud del Estado de México, al considerar que violenta el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; bajo el argumento toral de que si bien es cierto, la autoridad demandada realiza la individualización de la sanción, es incongruente en cuanto al argumento en sus preceptos y su resolución de la sanción; dado que la autoridad demandada únicamente señaló:

"Por lo que al quedar plenamente demostradas las infracciones a la normatividad sanitaria vigente en las que se encontró funcionando al establecimiento motivo del presente procedimiento jurídico administrativo y con fundamento en lo que disponen los artículos 416, 417 fracciones I, 418 y 434 de la Ley General de Salud..."

RESUELVE

PRIMERO. - Se impone a C. [REDACTED] en su carácter de PROPIETARIO una sanción consistente en **SANCIÓN DOCE MIL UNAS (UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN) VIGENTE, EQUIVALENTE A \$1,013,880.00 (UN MILLON TRECE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.).**"

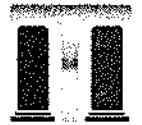
Criterio anterior, que no es controvertido de modo alguno por la autoridad recurrente, pues únicamente se limita a señalar: *"... La A quo no analizó todas y cada una de las cuestiones planteadas para sostener la validez del acto impugnado, toda vez que no establece detalladamente cuales de las múltiples irregularidades sanitarias que se*

consignaron en el acta de verificación sanitaria, resultan incongruentes con los preceptos violados y lo que se resuelve...”.

Aseveraciones anteriores que resultan incompatibles con el argumento total por el cual la Magistrada Regional declaró la invalidez del acto impugnado, pues la autoridad recurrente en esencia sólo hace referencia a que no analizó todas y cada una de las cuestiones planteadas para sostener la validez del acto impugnado, además de que se limita a señalar que no se estableció detalladamente cuáles de las múltiples irregularidades sanitarias que se consignaron en el acta de verificación sanitaria, resultan incongruentes con los preceptos violados y lo que se resuelve.

No obstante, se reitera, el argumento total por el cual se declaró la invalidez del acto impugnado, consistió en que si bien es cierto la autoridad demandada realizó la individualización de la sanción, esta es incongruente en cuanto al argumento, sus preceptos y su resolución de la sanción.

Determinación que estima acertada este Cuerpo Colegiado, ya que si bien en la individualización de la sanción la autoridad responsable indicó:



"...

*La irregularidad señalada con anterioridad es considerada **GRAVE** en virtud de que **ES LA PRIMERA VEZ QUE SE INCURREN EN ESAS ANOMALIAS**, Por lo que tomando en cuenta que el establecimiento **NO** tuvo beneficio directo económico por la violación en que incurrió, que en los archivos de estas oficinas **NO** se cuenta con expedientes derivados de algún procedimiento jurídico administrativo anterior, que **SI** se encuentra dentro del supuesto de reincidencia prevista por el artículo 423 de la Ley General de Salud y además que **NO** se cuenta con indicios de que con ello se produjo un daño en la salud o la vida de las personas, que de la propia comparecencia se desprende que se trata de persona **MORAL** al establecimiento donde se ofrece el comercio de [REDACTED] lo que permite ubicar al establecimiento que nos ocupa en un nivel socioeconómico **SE DESCONOCE**; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 416, 417 fracciones I de la Ley General de Salud; por lo que se sanciona por los preceptos infringidos con **SANCION**."*

Esta no es congruente, ya que la demandada indica que la irregularidad es considerada como grave, pero sin que se observe que tal calificativa es el resultado de la valoración de las todas y cada una de las circunstancias establecidas, dado que por una parte señala que es la primera vez que incurre en esas anomalías, que no existen expedientes derivados de algún procedimiento jurídico administrativo anterior, y por otro lado refiere que sí se encuentra dentro del supuesto de reincidencia prevista por el artículo 423 de la Ley General de Salud.

De ahí, que no se puede considerar que la sanción se encuentra debidamente fundada y motivada, al no advertirse una valoración en la que se justifique realmente la sanción impuesta; aunado a que tampoco existe congruencia con los preceptos señalados de la Ley General de Salud, mismos que establecen:

“Artículo 416.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Artículo 417.- Las sanciones administrativas podrán ser:

I. Amonestación con apercibimiento;

II. Multa;

III. Clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total, y

IV. Arresto hasta por treinta y seis horas.”

(Lo resaltado es propio)

Es decir, la autoridad demandada fundamenta una sanción de amonestación con apercibimiento, pero al resolver impone una sanción económica consistente en doce mil unidades de medida y actualización vigente, equivalente a \$1,013,880.00 (un millón trece mil ochocientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional); lo que evidencia transgresión al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, circunstancia que no es controvertida por la recurrente.

De ahí que, este Tribunal de Alzada considere que las manifestaciones anteriores, no combaten de modo alguno el razonamiento toral por el que la Sala del conocimiento resolvió declarar la invalidez del acto reclamado, ya que se insiste, la autoridad inconforme tiene la obligación de atacar las consideraciones fundamentales por las que la Magistrada de origen sustentó su determinación, al resultar los conceptos de agravio razonamientos jurídicos que tienden a demostrar a este Ad quem que la juzgadora de origen violó determinados preceptos jurídicos al pronunciar una resolución.



Máxime que tratándose de autoridades recurrentes no opera la suplencia de la deficiencia de la queja prevista en el artículo 288, fracción V, del Código Procedimental de la materia, en razón de que la facultad de aplicar dicha figura jurídica por parte de este Órgano Jurisdiccional, se contempla únicamente a los gobernados, dado que ellos son comúnmente los que carecen de un alcance eficaz en conocimientos y asesoría jurídica, por tanto, los efectos de los agravios expuestos por las autoridades que recurran las determinaciones de Salas Regionales, deben ser tales, que con ellos puedan desvirtuar la sentencia recurrida.

Al criterio anterior son aplicables las Jurisprudencias SE-13 y SE-52, aprobadas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ahora Tribunal de Justicia Administrativa, las que se reproducen a continuación:

"JURISPRUDENCIA SE-13

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE AUTORIDADES.- Por mandato de la fracción VI del precepto 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, las sentencias del juicio contencioso administrativo deberán contener la suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes. En igual sentido, la fracción V del numeral 288 del propio ordenamiento legal determina que para la resolución del recurso de revisión se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados. Es de observarse que en ambas disposiciones legales se faculta a las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a suplir la deficiencia de la queja de los particulares demandantes, ya sea en la resolución del

juicio contencioso administrativo o en la del recurso de revisión, en razón de que generalmente son ellos los que carecen de suficiente capacidad de asesoría jurídica. Por consiguiente, en el proceso administrativo es improcedente suplir la deficiencia de la queja de las autoridades demandadas, puesto que la ley no la autoriza.

Recurso de Revisión número 323/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 18 de noviembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 11/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 27 de enero de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 57/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 27 de enero de 1998, por unanimidad de tres votos.

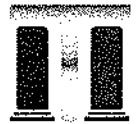
La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 24 de febrero de 1998, por unanimidad de siete votos.”

“JURISPRUDENCIA SE-52

AGRAVIOS DE LAS AUTORIDADES EN EL RECURSO DE REVISIÓN. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR. - Al disponer el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado que el recurso de revisión se interpondrá con expresión de agravios, exige que el estudio de la resolución recurrida se realice con vista en dichos agravios, con excepción de los casos en que proceda suplir la deficiencia de la queja a favor de los particulares demandantes. Al respecto, se entiende por agravio la afectación a un derecho o interés legítimo de una persona determinada, producida a través de una resolución del juicio contencioso administrativo, por haberse violado la disposición legal aplicada o no haberse aplicado la debida. Por consiguiente, si bien por la sencillez que caracteriza al proceso administrativo no es necesario que los agravios en el recurso de revisión se expresen con formalidades rígidas y solemnes, sin embargo tratándose de las autoridades, precisamente por la imposibilidad de que se les supla la deficiencia de la queja, se requiere que manifiesten claramente los razonamientos que tiendan a desvirtuar los fundamentos y motivos en que se sustenta la resolución recurrida, pues la simple inconformidad con el sentido de la misma o la reproducción literal de lo argumentado en el acto impugnado en el juicio o en la contestación de demanda, no es suficiente para demostrar que sea ilegal.

Recurso de Revisión número 45/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 18 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 71/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 16 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.



Recurso de Revisión número 79/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 23 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 26 de marzo de 1999, por unanimidad de seis votos."

En consecuencia, y en estricto cumplimiento a la ejecutoria de amparo de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito dentro del juicio de amparo número **320/2020**; con fundamento en lo dispuesto por los numerales 1, 3, 32, 38 fracciones II, VI y VII, 95, 105, 285 fracción III, 286 y 288 fracción I, todos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se **deja insubsistente** la sentencia dictada el dos de octubre de dos mil veinte, en el **recurso de revisión 67/2020** y se emite una nueva resolución por la que resulta procedente **confirmar** la sentencia de fecha veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, dictada en el juicio administrativo número 198/2019 del índice de la Cuarta Sala Regional de este Tribunal, por las razones y motivos expuestos en líneas anteriores y para todos los efectos legales procedentes.

En mérito de lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO.- Se deja insubsistente la resolución de fecha dos de octubre de dos mil veinte, emitida por la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el recurso de revisión número 96/2020, por los motivos expuestos en los considerandos II y III de la presente sentencia.

SEGUNDO.- Se **confirma** la sentencia de fecha veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por la Cuarta Sala Regional de este Tribunal, en el expediente del juicio administrativo número 198/2019, por los motivos asentados en el considerando IV que antecede.

Notifíquese a las partes en términos de ley y por oficio al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, así como a la Magistrada Regional.

Así lo resolvió la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el día **tres de septiembre de dos mil veintiuno**, por unanimidad de votos de la Magistrada América Elizabeth Trejo de la Luz, Magistrada Diana Elda Pérez Medina y Magistrado Jorge Torres Rodríguez; siendo ponente el **tercero** de los mencionados, quienes firman ante el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



Recurso de Revisión 67/2020
Amparo Directo 320/2020

Ciudadano Secretario General de Acuerdos de la Tercera Sección, que
da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA TERCERA
SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

AMÉRICA ELIZABETH TREJO DE LA LUZ

**MAGISTRADA DE LA
TERCERA SECCIÓN DE LA
SALA SUPERIOR**

**MAGISTRADO DE LA
TERCERA SECCIÓN DE LA
SALA SUPERIOR**

**DIANA ELDA PÉREZ
MÉDINA**

**JORGE TORRES
RODRÍGUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA TERCERA SECCIÓN DE
LA SALA SUPERIOR**

FRANCISCO ORTÍZ FRAGOSO

JTR/ECH/mbr.

CERTIFICACIÓN

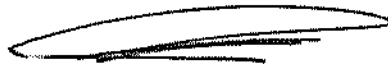
Ecatepec de Morelos, México, a tres de septiembre de dos mil veintiuno.

El suscrito Licenciado Francisco Ortiz Fragoso, Secretario General de Acuerdos de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, hace **CONSTAR**: Que esta hoja corresponde al recurso de revisión número 67/2020, Recurrente: Jefe de la Jurisdicción de Regulación Sanitaria Número 13 Ecatepec del Instituto de Salud del Estado de México. Fallado el día: tres de septiembre de dos mil veintiuno, en el sentido siguiente: **PRIMERO**. - Se deja insubsistente la resolución de fecha dos de octubre de dos mil veinte, emitida por la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el recurso de revisión número 96/2020, por los motivos expuestos en los considerandos II y III de la

presente sentencia. **SEGUNDO.** - Se confirma la sentencia de fecha veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por la Cuarta Sala Regional de este Tribunal, en el expediente del juicio administrativo número 198/2019, por los motivos asentados en el considerando IV que antecede.-----

-----DOY FE-----

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA TERCERA SECCIÓN DE
LA SALA SUPERIOR



FRANCISCO ORTÍZ FRAGOSO

ELIMINADO. Fundamento legal: Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable. (los datos testados de este documento se encuentran en las páginas 1, 2, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 45 y 47).