



*****₁

VS.

**DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN
URBANA, ECOLOGÍA Y MEDIO
AMBIENTE DE ENSENADA, BAJA
CALIFORNIA.**

EXPEDIENTE: 1385/2022 J.T.

SENTENCIA DEFINITIVA.

Ensenada, Baja California, diez de marzo de dos mil veintitrés.

SENTENCIA DEFINITIVA, que declara la nulidad de la resolución impugnada.

GLOSARIO

- La *parte actora*: *****₁.
- El *director*: director de administración urbana, ecología y medio ambiente de Ensenada, Baja California.
- *Reglamento de Edificaciones*: Reglamento de la Ley de Edificaciones para el Municipio de Ensenada, Baja California.
- *Reglamento del Procedimiento*: Reglamento del Procedimiento Administrativo para el Municipio de Ensenada, Baja California.
- *Ley del Tribunal*: Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
- *Tribunal Estatal*: Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

ANTECEDENTES DEL JUICIO

I. Presentación. La demanda se presentó el cinco de septiembre de dos mil veintidós.

II. Admisión demanda. La demanda se admitió a trámite en acuerdo del ocho de septiembre de dos mil veintidós.

III. Resolución impugnada. La resolución administrativa del veinticinco de agosto de dos mil veintidós, emitida por el director dentro del expediente *****₂.

IV. Contestación. El *director* contestó la demanda en términos del escrito visible en autos a fojas 045 a 051.

V. Citación. Quedó cerrada la instrucción del juicio y se citó a las partes para oír sentencia en acuerdo del nueve de febrero de dos mil veintitrés.

COMPETENCIA

Este Juzgado Tercero del *Tribunal Estatal* es competente para conocer del presente juicio por razón de la materia, al promoverse en contra de resolución emitida por autoridad de la administración pública municipal de Ensenada, Baja California; de conformidad con lo dispuesto por el artículo **26**, fracción I, de la *Ley del Tribunal*.

Así también, conforme a lo previsto en el artículo **26**, último párrafo, de la *Ley del Tribunal*, es competente para conocer del presente juicio por virtud del territorio, ya que el domicilio señalado por la *parte actora* en la demanda se encuentra dentro de su circunscripción territorial; determinada por Pleno del *Tribunal Estatal* en sesión del siete de julio de mil novecientos noventa y ocho.

ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

1.1. Planteamiento del problema.

Con motivo de lo asentado por una inspectora en acta circunstanciada levantada el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, dentro del inmueble de la *parte actora* identificado con la clave catastral *****₃, el *director* ordenó en la resolución impugnada como medida cautelar, el cierre temporal del establecimiento que se encuentra en dicho inmueble, por llevar a cabo actividades de construcción sin contar con la licencia correspondiente.

La legalidad de la medida cautelar constituye la materia a decidir en la presente controversia, y sobre la cual la suscrita juzgadora habrá de posicionarse en el presente fallo; atendiendo a los motivos de inconformidad que en su contra hiciere valer la *parte actora*.

1.2 El *director* es autoridad incompetente para decretar como medida cautelar el cierre temporal del establecimiento ubicado dentro del inmueble de la *parte actora*.

El artículo **107** de la *Ley del Tribunal* establece que las sentencias que dicte este órgano jurisdiccional no necesitarán formulismo alguno. De tal manera, se considera analizar en primer término el tercero de los motivos de inconformidad.

Para apoyar lo anterior resulta aplicable, por analogía, la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN.

Amparo directo 539/2015 (cuaderno auxiliar 831/2015) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del

Décimo Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Petróleos Mexicanos y otro. 16 de octubre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Ángel Rosas Solano.

Amparo directo 624/2015 (cuaderno auxiliar 861/2015) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Nacajuca, Tabasco. 16 de octubre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Ángel Rosas Solano.

Amparo directo 640/2015 (cuaderno auxiliar 870/2015) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Efrén de Dios López. 23 de octubre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Ángel Rosas Solano.

Amparo directo 605/2015 (cuaderno auxiliar 858/2015) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. José Enrique León Díaz. 23 de octubre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Ángel Rosas Solano.

Amparo en revisión 308/2015 (cuaderno auxiliar 1021/2015) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. 13 de noviembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Ángel Rosas Solano.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril

de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Registro digital: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018. Tipo: Jurisprudencia.

Así, y en esencia, la *parte actora* afirma en su tercer motivo de inconformidad, que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación de competencia, dado que el numeral **17**, fracción I, inciso b), del *Reglamento del Procedimiento*, no es aplicable al caso particular para imponer una medida cautelar; ya que dentro de la ley especial y su reglamento se establecen cuales serán aquellas medidas cautelares a imponerse cuando se deriven de un incumplimiento.

Los argumentos anteriores son fundados, operantes y suficientes para declarar la nulidad de la resolución impugnada; pero no por indebido fundamento de competencia del *director* para imponer la medida cautelar de cierre de un establecimiento, sino precisamente, por no tener atribuciones legales para decretar esa medida cuando, derivado de los hechos asentados una diligencia de inspección, se determina que en los archivos de la dependencia no se encuentra licencia de construcción expedida a favor del particular.

Así pues, y en primer término, se considera pertinente mencionar que la orden del *director* de imponer una medida cautelar constituye, por su naturaleza, acto preventivo o provisional dictado dentro de procedimiento administrativo que no resuelve en definitiva sobre la existencia o no de infracciones a preceptos legales en materia de edificaciones; sin embargo, desde el momento en que se impone la medida cautelar produce agravios, al impedir que

la parte actora pueda desarrollar, transitoriamente, sus actividades comerciales dentro de un inmueble.

De tal manera, la orden de decretarse una medida cautelar de cierre temporal de establecimiento y su propia ejecución, sí resultan susceptibles de impugnarse ante esta instancia jurisdiccional como actos definitivos, en términos de lo previsto en los artículos **26**, fracción I, y **30**, ambos de la *Ley del Tribunal*.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, y aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

CLAUSURA PROVISIONAL DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA RESOLUCIÓN INTERMEDIA QUE LA DECRETA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD O PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

La clausura provisional decretada como medida de seguridad o preventiva en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio encuadra dentro de la categoría de actos de trámite o instrumentales, ya que no pone fin a la vía administrativa; sin embargo, en relación con aquélla, se actualiza el régimen excepcional basado en la afectación a derechos sustantivos de modo irreparable previsto en la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, aplicable al supuesto contenido en la fracción II de dicho numeral, porque produce como efecto la disminución del derecho de posesión que el sujeto al procedimiento y presunto infractor ejerce sobre el lugar clausurado, así como de su derecho a la libertad de trabajo, industria o comercio que desarrolla dentro de ese sitio, y además, guarda independencia del procedimiento administrativo, ya que sus consecuencias se consuman irreparablemente al realizarse, sin que puedan analizarse en la resolución definitiva o resarcirse en otro momento. Por tanto, contra la resolución de que se trata procede el juicio de amparo indirecto.

Contradicción de tesis 483/2011. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa

del Cuarto Circuito. 8 de febrero de 2012. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas. Tesis de jurisprudencia 22/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de febrero de dos mil doce.

Registro digital: 2000511. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Común, Administrativa. Tesis: 2a./J. 22/2012 (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1104. Tipo: Jurisprudencia

Ahora bien, el *director* determinó decretar la medida cautelar del establecimiento constituido en el inmueble de la *parte actora*, apoyándose en lo establecido en el artículo **17**, fracción I, inciso b), del *Reglamento del Procedimiento*¹.

Sin embargo, el segundo párrafo del numeral **1** del mismo *Reglamento del Procedimiento*, dispone que en el caso de actos, procedimientos y resoluciones cuya tramitación esté regulada en otras normas legales y sean de la competencia de la Administración Pública Municipal centralizada, le serán aplicables en forma complementaria todas las disposiciones del citado reglamento que no contradigan dicha regulación, con excepción de la concurrencia de autoridad que disponen los artículos **19** y **21** del mismo *Reglamento del Procedimiento*.

Esto es, los preceptos legales contenidos en el *Reglamento del Procedimiento* -como lo es su numeral **17** que refiere a la facultad para ordenar, adoptar y aplicar las medidas cautelares- solo pueden resultar aplicables a la materia de edificaciones, y de manera complementaria, cuando no contradigan lo dicho en el *Reglamento de*

¹ ARTÍCULO 17.- Las autoridades a que se refieren los artículos tercero, cuarto, décimo noveno y vigésimo primero, tendrán facultades para en forma inmediata ordenar, adoptar y aplicar las medidas cautelares, bajo alguno de los principios siguientes:

I.- Cuando se perjudica el interés social o se contravengan disposiciones de orden público, pudiendo consistir las medidas, entre otras en lo siguiente:

[...]

b) Cierre temporal hasta que se dicte resolución definitiva de establecimientos que estén llevando a cabo actividades para las cuales se requiere permiso, autorización, licencia o concesión, sin contar con los mismos.

Así pues, para que el *director* estuviere en aptitud de decretar medidas cautelares, es menester que el propio *Reglamento de Edificaciones* prevea en sus preceptos legales que, derivado de los hechos asentados dentro de una diligencia de inspección, pueda decretar de forma provisional el cierre del establecimiento constituido dentro de un inmueble, ante la falta de licencia de construcción; hipótesis que no se encuentra establecida en el *Reglamento de Edificaciones*.

Cabe señalar que únicamente el artículo **328** del *Reglamento de Edificaciones* permite imponer una medida cautelar de suspensión precautoria de obra, cuando exista negativa a permitir el ingreso de inspector a realizar su función, hasta en tanto se le permita el acceso para el cumplimiento de su función.

En tanto, las fracciones II y IV del numeral **210** del *Reglamento de Edificaciones*, solo prevén la facultad de suspender la construcción de las edificaciones, o bien, la clausura de la obra o actividad, como medida de seguridad preventiva o correctiva para evitar riesgos y daños que puedan causar a las personas o sus bienes o a terceros.

Por lo tanto, el *Reglamento del Procedimiento* **no** constituye un ordenamiento legal que conceda facultades al *director* para decretar la medida cautelar de cierre temporal del establecimiento de un inmueble, cuando derivado de los hechos asentados en una diligencia de inspección, se determina que en los archivos de la dependencia municipal no se encuentra licencia de construcción expedida a favor del particular.

Sin perjuicio de lo anterior, es de advertirse que la *parte actora* ofreció como elemento de prueba el oficio número *****⁴, de fecha veintiocho de febrero de dos mil

veintidós; mediante el cual el *director* autoriza a su favor la reactivación de la licencia de construcción *****⁹, de fecha quince de octubre de dos mil diecinueve, por 275 (doscientos setenta y cinco) días naturales².

Con la emisión de dicho documento se determina que, en las fechas en que fue levantada el acta circunstanciada y se emitió la resolución impugnada, la *parte actora* sí contaba con una licencia de construcción reactivada; por lo que, contrario a lo asentado en la propia resolución impugnada, sí existía en la dependencia municipal a cargo del *director* la mencionada licencia de construcción.

En virtud de todo lo expuesto, indudablemente surge la causal nulidad prevista en la fracción I del artículo **108** de la *Ley del Tribunal*, porque el *director* carece de atribuciones legales para decretar como medida cautelar el cierre temporal del inmueble de la *parte actora*.

Es ocioso analizar los diversos motivos de inconformidad que invoca la *parte actora* en su escrito inicial de demanda, ya que independientemente del resultado de su estudio el sentido del fallo sería el decretado en párrafos anteriores; sin que ello implique transgredir el principio de exhaustividad que rige en la sentencia, en relación con lo previsto en el numeral **107** de la *Ley del Tribunal*.

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara la nulidad de la resolución administrativa del veinticinco de agosto de dos mil veintidós, emitida por el *director* dentro del expediente *****².

SEGUNDO. Se condena al *director* a emitir una nueva resolución en la que deje sin efectos legales la señalada en el punto resolutivo anterior y, además, señale que es

² Con fundamento en el artículo **322**, fracción II, y 405 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, aplicable en términos de lo dispuesto en el numeral **103** de la *Ley del Tribunal*, se le concede valor probatorio pleno para tener por demostrada su existencia y contenido.

autoridad incompetente decretar como medida cautelar el cierre temporal del establecimiento ubicado en el inmueble de clave catastral *****₃, cuando derivado de los hechos asentados en una diligencia de inspección, se determina que en los archivos de la dependencia a su cargo no se encuentra licencia de construcción expedida a favor de la *parte actora*.

TERCERO. Se condena al *director* a que de forma inmediata retire los sellos de clausura impuestos en el establecimiento ubicado en el inmueble de la *parte actora* identificado con la clave catastral *****₃.

Notifíquese por boletín jurisdiccional a la *parte actora* y al *director*; previo aviso electrónico a su dirección de correo electrónico correspondiente.

Así lo resolvió la primera secretaria de acuerdos en funciones de titular del Juzgado Tercero del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Norma Patricia Bravo Castro; firmando ante la presencia del secretario de acuerdos, Juan Manuel Cruz Sandoval, que autoriza y da fe.

(1) ELIMINADO: nombre de la parte actora, en foja 1.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad de los datos personales.

(2) ELIMINADO: número de expediente, en fojas 2 y 9.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad de los datos personales.

(3) ELIMINADO: clave catastral, en fojas 2 y 10.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad de los datos personales.

(4) ELIMINADO: número de oficio, en foja 8.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad de los datos personales.

(5) ELIMINADO: número de licencia de construcción, en foja 9.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad de los datos personales.

EL SUSCRITO, **JUAN MANUEL CRUZ SANDOVAL**, SECRETARIO DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA MAGISTRADA DEL JUZGADO TERCERO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN FECHA **DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRES**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **1385/2022 JT**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **10 (DIEZ)** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 80 Y 83, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS 57, 58, 59, 60 Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS 56 Y 57 DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE **ENSENADA, BAJA CALIFORNIA, VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS**, DOY FE. -----

