

\*\*\*\*\*

VS.

**DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN  
URBANA DEL AYUNTAMIENTO DE  
TIJUANA  
EXPEDIENTE 1034/2011 S.S.  
RECURSO DE REVISIÓN**

Mexicali, Baja California a veintiocho de marzo de dos mil diecinueve.

**V I S T O S** los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, el recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada en contra de la sentencia dictada el cuatro de junio de dos mil doce por la Segunda Sala de este Tribunal, en el juicio al rubro citado.

#### **R E S U L T A N D O**

**I.-** Mediante escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil doce, se interpuso el recurso de referencia, y se admitió mediante auto de fecha veintisiete de agosto del mismo año, en el que se designó como Ponente al Magistrado Alberto Loaiza Martínez, y se ordenó dar vista a las partes por el plazo de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

**II.-** Una vez transcurrido dicho plazo sin que las partes realizaran manifestación alguna, mediante acuerdo de presidencia se ordenó citar a las partes para oír resolución.

**III.-** El primero de julio de dos mil quince, se ordenó notificar a las partes que en Sesión de Pleno del treinta de junio del presente año, se acordó nueva integración del Pleno para conocer del recurso de revisión, quedando conformado por los

Magistrados Martha Irene Soleno Escobar como Ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Flora Arguilés Robert, ésta última en sustitución del Magistrado Alberto Loaiza Martínez, dado que fue calificado de procedente el impedimento legal que hizo valer, en virtud de tener parentesco consanguíneo en línea recta con la entonces Titular de la Dirección de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana.

**IV.-** Mediante acuerdo de Presidencia de fecha dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, se ordenó notificar a las partes que en virtud de que el treinta de septiembre del mismo año fue designado como Magistrado Numerario el Licenciado Guillermo Moreno Sada, en sustitución de la Licenciada Martha Irene Soleno Escobar por conclusión del cargo, se designa como nuevo Magistrado Ponente en el recurso de revisión interpuesto en el presente juicio, al Magistrado Guillermo Moreno Sada.

**V.-** Mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, se ordenó notificar a las partes que, en virtud de la entrada en vigor de las reformas constitucionales y legales de la Ley que rige a este Tribunal publicadas en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de octubre del mismo año, así como al Acuerdo de Pleno tomado el tres de noviembre, en relación con la interpretación de los artículos reformados 9, 17, fracción I, y 18, fracción III, de la ley de la materia, es menester realizar una nueva integración del Pleno que resolverá el recurso de revisión, dado que conforme al nuevo sistema de sustitución de Magistrados integrantes de Pleno por excusas, recusaciones e impedimentos, éstos serán sustituidos por el Secretario de Estudio y Cuenta más antiguo y no por los Magistrados de Sala, antes supernumerarios; por consiguiente, la integración correspondiente quedó conformada con los Magistrados Guillermo Moreno Sada como Ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y el Secretario de Estudio y Cuenta Ricardo Briseño Noriega, en virtud del

impedimento legal para integrar pleno resolutor expuesto por el Magistrado de Pleno Alberto Loaiza Martínez.

**VI.-** Una vez transcurrido dicho plazo sin que las partes realizaran manifestación alguna, mediante acuerdo de presidencia, se turnaron los autos al magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

**VIII.-** La sentencia de Sala en sus puntos resolutivos establece:

*"PRIMERO.- Atento a lo expuesto en el considerando III de esta resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40 fracción IV en relación con el artículo 41 fracción II de la Ley que rige a este Tribunal, se sobresee el presente juicio contencioso administrativo, por cuanto a las autoridades Presidente y Secretario de Desarrollo Urbano, ambos del Ayuntamiento de Tijuana, por lo que hace a la negativa ficta reclamada; y por cuanto a todas las autoridades demandadas en relación a los actos señalados en las fracciones II y III del capítulo de acto y/o resolución administrativa de la demanda.*

*SEGUNDO.- Por las razones expuestas en el considerando IV de esta resolución, y de conformidad con el artículo 83 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se decreta la nulidad de la negativa ficta que recayó a la solicitud de la empresa actora \*\*\*\*\* de fecha treinta de junio de dos mil once.*

*TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley que rige a este Tribunal, se condena a las autoridades Director de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana, y encargada[sic] del Departamento de Usos de Suelo de dicha Dirección, a emitir una nueva resolución por la que dejen si[n] efectos la que se declara nula y por la que requieran nuevamente a la empresa actora la presentación del estudio de impacto urbano a cargo del Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, otorgándole un plazo prudente para hacerlo; y una vez presentado dicho dictamen, resuelva otorgando el dictamen de uso de suelo favorable solicitado por la actora."*

**IX.-** Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes:

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

**PRIMERO. Competencia.-** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California (en lo subsecuente Ley del Tribunal), vigente a la fecha de inicio del juicio en que actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dieciocho.

**SEGUNDO. Antecedentes.-** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:

**Acto impugnado.-** Resolución negativa ficta recaída al escrito presentado por la demandante el 30 de junio de 2011 ante la Dirección de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana (visible en copia certificada a foja 314 de autos), mediante el cual le presenta solicitud de uso de suelo a efecto de que le resuelva dictamen para casino y restaurant bar, relativo a la instalación, operación y explotación de un centro de apuestas remotas y salas de sorteos, así como diversos juegos permitidos por la ley (sic).

**Sentencia de Sala.-** Sobreseyó el juicio por cuanto a las autoridades Presidente y Secretario de Desarrollo Urbano, ambos del Ayuntamiento de Tijuana, por lo que hace a la negativa ficta reclamada; y por cuanto a todas las autoridades demandadas en relación a los actos señalados en la demanda consistentes en las ordenes tendientes a impedir que la actora opere su establecimiento comercial así como la inminente ejecución de dichas órdenes.

**Declaración de nulidad.-** De la resolución negativa ficta impugnada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 83, fracción II de la Ley del Tribunal, por considerar que la autoridad fue omisa en otorgarle plazo a la actora para presentar el estudio de impacto urbano necesario para el trámite, ni la previno o apercibió en el sentido de que de no presentarlo se tendría por no hecho el trámite, de conformidad con el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California.

**Condena.-** A las autoridades Director de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana, y la Encargada del Departamento de Usos de Suelo de dicha Dirección, a emitir una nueva resolución por la que dejen sin efectos la que se declara nula y por la que requieran nuevamente a la empresa actora la presentación del Estudio de Impacto Urbano a cargo del Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, otorgándole un plazo prudente para hacerlo; y una vez presentado dicho dictamen, resuelva otorgando el dictamen de uso de suelo favorable solicitado por la actora.

Inconforme con la anterior determinación, la demandada acudió ante esta instancia revisora, y formuló los agravios que en el presente fallo serán materia de análisis y resolución.

**TERCERO. Agravios.-** Se tienen por reproducidos en el presente considerando los argumentos de agravio hechos valer por la parte recurrente, toda vez que la ley que rige a este Tribunal no establece como obligación que el juzgador los transcriba. Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, con número de registro 164618, de rubro "**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS**

**DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”.**

**CUARTO. Análisis-** Los argumentos de agravio hechos valer, consisten en lo siguiente:

En el **primer agravio** expone que la Sala viola los artículos 256, 258 y 263 del Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California en relación con el artículo 11 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, puesto que el Estudio de Impacto Urbano del Instituto Municipal de Planeación de Tijuana que la actora exhibió al haber sido requerida sobre el mismo, se basa o se emite en la Carta Urbana del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana de fecha 13 de Septiembre de 2002, mismo que resulta inaplicable en razón de que ya no estaba en vigor al momento de ser requerida la actora (18 julio de 2011) y en todo caso, lo que ésta debió haber hecho fue presentar ese estudio teniendo como base la carta urbana vigente, y al no haberlo hecho así, trae aparejada la invalidez del documento exhibido por la actora pues al no estar vigente la carta urbana con base en la cual se emitió, aplica el principio general de derecho que dice "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", y por ello no se tiene a la demandante como atendiendo todos y cada uno de los requisitos del artículo 258 del reglamento en mención.

**El presente agravio es inoperante.**

El presente argumento que como agravio hace valer la recurrente ya fue analizado por la Sala y lo consideró fundado. Lo anterior se advierte de la sentencia que se revisa, específicamente en las hojas 17 y 18, en donde, luego de analizar dicho argumento, el resolutor de Sala expresamente señala que le asiste la razón a las demandadas en que el dictamen que presentó la actora no era el específico que se le requirió; por tanto, no se advierte perjuicio alguno en

detrimento de la recurrente, por el contrario, la Sala resolvió favorable a lo alegado por esta en su contestación de demanda, y concluyó que, tal como señaló la demandada, el estudio que presentó la actora no es el correcto. Sin que pase desapercibido que además, la recurrente no combate la consideración de la Sala consistente en que si la actora exhibió el estudio específico ello no era suficiente para negarle el uso de suelo, sino que debió requerir a la actora para que presentara el estudio de impacto urbano en específico, en términos de lo dispuesto en el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California.

A mayor claridad, sirve reproducir dicha parte considerativa de la sentencia de Sala.

*“Al dar contestación a la demanda y a la ampliación de la demanda las autoridades demandadas manifestaron que no era procedente se le otorgara a la actora el dictamen favorable de uso de suelo solicitado, en virtud de que no presentó la evaluación de impacto urbano que se le solicitó mediante oficio \*\*\*\*\* de fecha 18 de julio de 2011, puesto que únicamente presentó el Estudio de Impacto Urbano del Instituto Municipal de Planeación que se le otorgó a \*\*\*\*\* , que fue emitido en fecha 07 de abril de 2008, y en el que se emitió opinión técnica favorable para centro comercial y no para casino o casa de juego con apuestas, y se basa en la Carta Urbana del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana B.C., de fecha 13 de septiembre de 2002 y que ya no se encuentra en vigor, puesto que fue actualizado a la versión del Programa de Desarrollo Urbano centro de Población Tijuana 2009-2030, publicado en el Periódico Oficial el 03 de septiembre de 2010.*

*De la lectura del estudio de impacto urbano emitido por el entonces Instituto Municipal de Planeación, ahora Instituto Metropolitano del Tijuana, se advierte que como lo indican las autoridades demandadas el mismo fue emitido el 1 de abril de 2008, a nombre de diversa persona (propietarios del centro comercial), tres años antes de que la empresa hiciera su solicitud de uso de suelo, y fue para un uso de suelo comercial, en forma general y amplia, es decir el centro comercial en donde la empresa actora pretende establecer un casino y un restaurant bar, como lo expresó en su solicitud de uso de suelo.”*

*“Por tanto, al tratarse de una actividad específica de comercio para la que se requiere de un estudio de impacto urbano, previo a la emisión de un dictamen de uso de suelo, le asiste la razón a las autoridades demandadas en que el dictamen que*

*presentó la empresa actora no era el específico que se le requirió; sin embargo, dicha circunstancia, no obstante haber hecho el requerimiento que alude el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Centro de Población de Tijuana Baja California, no era suficiente para que la autoridad le negara el dictamen de suelo, sino que debió haber requerido a la actora para que le presentara el específico, máxime cuando ésta, no desatendió el requerimiento de la autoridad, sino que presentó el documento que tenía a la mano y que consideró el pertinente."*

Agrega la recurrente, que en el caso concreto al haber presentado un estudio con base en la carta urbana sin vigencia, se debe tener a la actora por no cumpliendo lo reglamentado, y por tanto la autoridad no tiene, bajo ninguna circunstancia, la obligación de requerir de nueva cuenta a la actora a fin de satisfacer el requisito de que se trata, pues ella es la interesada en que la autoridad proceda al dictamen de uso de suelo, y en todo caso es quien debe de estar al pendiente de proporcionar los requisitos.

#### **El agravio reseñado es infundado.**

Contrario a lo que afirma la recurrente, sí se encuentra obligada a realizar el requerimiento aludido a la actora, ello atento a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, tal como lo estableció la Sala, en el que expresamente se señala lo siguiente:

**"ARTICULO 259.** *Cuando los escritos o solicitudes que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la autoridad deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del plazo 5 de[sic] días hábiles, Si[sic] transcurrido el plazo correspondiente sin desahogarse la prevención, se desechará el trámite.  
[...]"*

Siendo muy claro el transcrito precepto legal al establecer que, cuando las solicitudes no cumplen con los requisitos aplicables la autoridad deberá prevenir a los



interesados, por escrito y por una sola vez, y solo en el caso de que no se subsane la omisión, dentro del plazo de 5 días, se desechará el trámite.

Cabe señalar, que la recurrente no combate la motivación que sustenta tal determinación de la Sala, en el sentido de que debe requerir a la actora para que exhiba el estudio específico que se requiere con el apercibimiento correspondiente, pues además de que es su obligación, de no hacerlo y negarle el uso de suelo en esas condiciones, contraviene el principio de seguridad jurídica establecido en los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como el de economía procesal. Tal motivación se reproduce a continuación:

*“Por otra parte se advierte en el oficio \*\*\*\*\* por el que se requirió a la actora el estudio de impacto urbano de que se trata, que no se le otorgó plazo a la actora para presentarlo, ni la previno o apercibió en el sentido de que de no presentarlo, se tendría por no hecho el trámite de conformidad con el citado artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Centro de Población de Tijuana Baja California.*

*Negarle el uso de suelo, en esas condiciones, contraviene el principio de seguridad jurídica consagrado en los artículo[s] 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al de economía procesal, ya que obliga al demandado a iniciar nuevamente el trámite de solicitud de uso de suelo, cuando la autoridad tenía la obligación de hacerle saber que el dictamen de impacto urbano que presentó no era el adecuado y darle la oportunidad de presentar el dictamen correcto en un plazo prudente, con el apercibimiento correspondiente, de conformidad con el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Centro de Población de Tijuana, B.C.”*

En el agravio **tercero**, la recurrente hace valer los siguientes argumentos de agravio:

Que la Sala viola el artículo 258 del Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, al tener a la actora por cumpliendo los requisitos ahí establecidos, así como el artículo 256 del mismo reglamento, pues en este último se menciona expresamente que el dictamen de uso de suelo será aprobado en los términos

que en el mismo se menciona, y a falta de alguno de los requisitos no se procederá al dictamen petitionado.

Que la Sala se excede, pues de manera tajante e ilegal ordena que a la actora se le otorgue el uso de suelo, solo bastando la presentación del estudio de impacto urbano a cargo del Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, sin importar el resultado del mismo, es decir, sin importar si el mismo es positivo o no, lo cual contraviene y es violatorio de la fracción II del artículo 256 del reglamento en mención, pues para que se otorgue un uso de suelo en el plazo que esa fracción refiere, es necesario que el dictamen se emita aprobatorio, no bastando solamente la presentación del mismo, como lo pretende la Sala.

Que en todo caso, la sentencia recurrida debió haber indicado que se dejara sin efecto la resolución que niega el uso de suelo, pero que se otorgara el plazo necesario para que la actora cumpliera con los requisitos, previo requerimiento, y una vez cumplidos los requisitos legales se le otorgara el uso de suelo solicitado.

**Los anteriores argumentos de agravio son fundados**, y aptos para modificar la sentencia que se revisa, lo que se explica a partir de lo siguiente:

La Sala declaró nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, con fundamento en el artículo 83, fracción II de la Ley del Tribunal, por considerar que la demandada al requerir a la actora el estudio de impacto urbano que resultaba necesario, no le señaló en específico el que debía exhibir, y tampoco le otorgó plazo para presentarlo, ni la previno, ni apercibió en el sentido de que, de no presentarlo se le tendría por no hecho el trámite, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California.

En consecuencia, condenó a las demandadas a emitir una nueva resolución por la que dejen sin efectos la que se declara nula y por la que requieran nuevamente a la empresa actora, con el apercibimiento respectivo, la presentación del Estudio de Impacto Urbano a cargo del Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, que en específico se necesita, otorgándole un plazo prudente para hacerlo.

Señaló además, que una vez presentado dicho estudio, la demandada debe resolver otorgando el dictamen de uso de suelo favorable solicitado por la actora, sin que sea obstáculo lo manifestado por las autoridades en el sentido de que la actora no cuenta con el permiso de la Secretaría de Gobernación para la explotación del giro comercial de centro de apuestas remotas, puesto que ese permiso no se encuentra dentro de los requisitos para otorgar el dictamen favorable de uso de suelo, como se observa de la lectura del artículo 258 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California.

De lo anterior es claro que la Sala emitió pronunciamiento en tres sentidos, que fueron:

**a).**- Que las autoridades Director de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana, y Encargada del Departamento de Usos de Suelo de la Dirección de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana dejen sin efecto la resolución declarada nula, y emitan otra en la que requieran nuevamente a la empresa actora la presentación del estudio específico de impacto urbano a cargo del Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, otorgándole un plazo prudente para hacerlo.

**b).**- Que una vez presentado dicho dictamen, resuelvan otorgando el dictamen de uso de suelo favorable solicitado por la actora.

**c).**- Que no es obstáculo lo manifestado por las autoridades en el sentido de que la actora no cuenta con el permiso de la Secretaría de Gobernación para la explotación del giro comercial de centro de apuestas remotas, puesto que ese permiso no se encuentra dentro de los requisitos para otorgar el dictamen favorable de uso de suelo.

La Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada con fundamento en el artículo 83, fracción II de la Ley del Tribunal (*Incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deba revestir*) porque la autoridad negó el uso de suelo solicitado a la actora sin haberle concedido previamente el plazo previsto en el artículo 259 del Reglamento aplicado para que subsanara uno de los requisitos exhibidos, por lo que, al tratarse de una nulidad para efectos, fue correcto lo ordenando por la Sala en el sentido de que se continúe con el trámite correspondiente a la solicitud del actor, requiriéndole el estudio específico, con las prevenciones y apercibimientos correspondientes; por lo que, el pronunciamiento de la Sala identificado bajo inciso **a)**, en consideración de este Pleno resolutor, se encuentra ajustado a derecho y debe prevalecer en el fallo que se revisa.

Empero, una vez que se reponga el trámite correspondiente la autoridad debe determinar en definitiva con plenitud de facultades, por lo cual resultan incongruentes las consideraciones y efectos de la sentencia de Sala sintetizados con los incisos **b)** y **c)**, con la declaratoria de nulidad decretada, puesto que se pronunció en cuanto al fondo, al ordenarle a la demandada que, una vez que le sea presentado el estudio requerido, resuelva otorgando el dictamen de uso de suelo favorable solicitado por la actora, concluyendo así que sólo bastaba presentar el dictamen, y que además no debe ser obstáculo la manifestación de la demandada en el sentido de que la actora no cuenta con el permiso de la Secretaría de Gobernación pues este requisito no se encuentra dentro de los

contemplados en la normatividad municipal para otorgar el dictamen de uso de suelo; se afirma lo anterior, en razón de lo siguiente:

La parte actora se encuentra tramitando dictamen de uso de suelo. Al respecto, los artículos 256, 258, 259 y 263 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, disposiciones vigentes al momento en que la actora solicitó ante la autoridad la licencia de uso de suelo (30 de junio de 2011), exigen lo siguiente:

**“ARTICULO 256.** El dictamen de uso del suelo se expedirá dentro de los plazos que a continuación se describen, y estos serán, contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud ante la Dirección, siempre que reúnan todos los requisitos.

I. Cuando el uso no requiera la presentación de algún estudio, el dictamen se expedirá dentro de 20 días hábiles atendiendo lo antes descrito,

II. Cuando el uso requiera presentar estudio de impacto, el dictamen se expedirá dentro de 30 días hábiles atendiendo lo antes descrito, siempre que se cuente con los dictámenes aprobatorios de los estudios de impacto urbano, vial y/o ambiental.

III. Para aquellos usos que se encuentren dentro de un programa de simplificación administrativa, se estarán a los plazos que en ellos se hayan establecido.”

**“ARTICULO 258.** Requisitos para solicitar Dictamen de Uso de Suelo:

I. Para los usos que no requieren de la elaboración de algún estudio de impacto urbano y/o vial, deberán presentar lo siguiente:

a) Llenar solicitud expedida por la Dirección;

b) Documento que acredite la propiedad tales como: Escrituras, Contrato de Compraventa o contrato de alguna dependencia reguladora, o copia de contrato privado de arrendamiento y/o comodato;

c) Recibo de Impuesto Predial y/o clave catastral correcta;

d) Croquis de localización bien detallado con referencias (Calles, Av., Iglesias, Rampas, Etc.), y

e) Resolución de la manifestación de impacto ambiental emitida por la Dirección de Medio Ambiente y Ecología, dependiendo del uso solicitado.

f) Demás requisitos que se establezcan en otra reglamentación, atendiendo a la materia de que se trate.

II. Para los usos que si requieren de la elaboración de algún estudio de impacto urbano, vial y/o ambiental, deberán presentar lo siguiente:

a) Presentar los enumerales antes descritos;

- b) Presentar dictamen de resolución del Estudio de Impacto Urbano emitido por el IMPLAN si se haya requerido la elaboración de éste;
- c) Presentar dictamen de resolución del Estudio de Impacto Vial emitido por la Dirección de Obras y la DOIUM, si se haya requerido la elaboración de éste;"

**"ARTICULO 259.** Cuando los escritos o solicitudes que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la autoridad deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del plazo 5 de[sic] días hábiles, Si[sic] transcurrido el plazo correspondiente sin desahogarse la prevención, se desechará el trámite.

Una vez satisfechos en su totalidad de los requisitos establecidos para el trámite correspondiente y no existan diligencias pendientes que desahogar, en cuyo plazo a que se refiere este artículo empezará a correr a partir del día siguiente hábil en que hayan concluido dichas diligencias.

Contra el desechamiento o la negativa de dar trámite a las solicitudes o promociones, procederá el recurso de inconformidad."

**"ARTICULO 263.** Previo al dictamen de usos de suelo, estarán sujetos a la elaboración de un estudio de impacto urbano, sólo aquellos usos habitacionales, que impliquen la densificación o el cambio de uso del suelo respecto a lo que determina este reglamento, la carta urbana y los planos de zonificación que se hagan acompañar a los Programas de Desarrollo Urbano, así como también todos aquellos que deseen realizar acciones de urbanización y edificación como: introducción de redes de infraestructura de cabeza, desarrollo de vialidades que estén consideradas como primarias y sus respectivos nodos, infraestructura binacional equipamientos de alto impacto y los proyectos estratégicos entre otros los que a continuación se mencionan, siendo estos los siguientes:

1. Uso Industrial considerado de Alto Riesgo
2. Fraccionamientos Industriales
3. Fraccionamientos y/o Conjuntos habitacionales de media y alta densidad.
4. Centros comerciales y turísticos de nivel central y regional.
5. Centros de espectáculos deportivos, central y regional.
6. Área de ferias y exposiciones permanentes a nivel distrital.
7. Instituciones de educación superior de nivel central y regional.
8. Centro de convenciones de nivel central y regional.
9. Conjuntos hospitalarios de nivel distrital, central y regional.
10. Conjuntos administrativos públicos y privados de nivel distrital, central y regional.
11. Usos especiales (plantas y/o almacén de hidrocarburos y centros de distribución de gas, y planta de tratamiento de aguas negras).
12. Relleno sanitario, inmuebles de Readaptación Social, Instalaciones Militares y Cuarteles, Estaciones de Transferencia, Deshuesadero (Yonkes).
13. Antenas, Almacenamiento de Gas, Plantas Termoeléctricas.

14. *Casino (casa de juegos con apuestas) o de cualquier establecimiento en los que medien apuestas de cualquier clase, así como de los denominados como Libros Foráneos o Centros de Apuestas Remotas, Salas de Bingo y de Juego o Sorteo de Números con Apuesta, Galgódromos e Hipódromos.*
15. *Aquellos que por las características propias de las actividades concentren una alta cantidad de usuarios que representen posibles impactos negativos al contexto inmediato donde se pretende desarrollar el uso de suelo correspondiente.*
16. *Aquellos que la autoridad considere necesario."*

Como se advierte de las anteriores disposiciones transcritas, para solicitar Dictamen de Uso de Suelo, así como para que pueda proceder su autorización se deben colmar dichos requisitos, de tal suerte que cuando las solicitudes no cumplan con los requisitos aplicables, la autoridad deberá prevenir a los interesados, para que subsanen la omisión dentro del plazo de 5 días hábiles.

En el caso, no se acreditó el cumplimiento de todos los requisitos dado que únicamente está probado en autos que la solicitud de Dictamen de Uso de Suelo se encuentra en trámite, y que, dado que la actora, previo requerimiento de la autoridad, presentó un estudio de impacto urbano diverso al que, a decir de la autoridad se requiere, y que esta no la previno para que subsanara dicha omisión, por tanto, tal como resolvió la Sala, debe requerírsele para que lleve el que corresponde.

No obstante, la autoridad aun no puede pronunciarse sobre la procedencia de la emisión del Dictamen de Uso de Suelo solicitado, ni tampoco resulta procedente que este Tribunal Pleno se sustituya en las facultades de la autoridad demandada pues no se cuenta con todos los elementos en autos para realizar un pronunciamiento en favor del otorgamiento de lo solicitado.

Lo anterior es acorde con las constancias obrantes en autos, de las que se advierte que, en su contestación, la autoridad demandada invocó dichos preceptos legales como fundamento de su resolución negativa ficta, y como motivación

expuso que, si bien la actora solicitó el dictamen de uso de suelo el 30 de junio de 2011, no ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 258 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, pues con posterioridad se le requirió para que exhibiera un estudio de impacto urbano para la actividad de casa de juego con apuestas (casino), actividad específica que pretende desarrollar, y que en el caso, tal documento no fue exhibido en los términos solicitados, y al no ser el idóneo no se tenía por cumplido ese requisito, y que en virtud de que a esa fecha no había cumplido con tal requerimiento, la autoridad no había procedido a emitir la resolución correspondiente, pues no cuenta con la totalidad de los elementos para proceder a emitir una resolución respecto de lo solicitado, pues si la actora no cumple los requisitos la autoridad se encuentra apegada a derecho al no resolver en forma definitiva, tal como se lo hizo saber a la misma actora mediante oficio del 18 de julio de 2011, en el que textualmente le indicó *"Tomando en cuanta[sic] lo anterior este departamento se encontrar[á] en condiciones de emitir una respuesta una vez que presente Estudio de Impacto Urbano avalado por el Instituto Metropolitano de Planeación, sin que esto implique que de forma automática se resuelva favorable el uso de suelo solicitado"* (foja 316 de autos).

No pasa inadvertido para este Tribunal, que en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 166/2006, de subsecuente inserción, publicada con número de registro 173737 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 203, resultante de la contradicción de tesis 91/2006-SS, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el criterio consistente en que al contestar la demanda contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, y no podrá fundarla en situaciones



procesales que impidan el conocimiento de fondo, como son la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, precluye la facultad de la autoridad para desechar la instancia por situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal. Lo anterior, dado que la negativa ficta es una ficción legal, que produce la desestimación tácita del fondo de la petición del particular al silencio de la autoridad, y cuyo propósito esencial es delimitar la litis del juicio de nulidad a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad para garantizarle a éste la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

**NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.** El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando

no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal."

El anterior criterio no se considera soslayado en el presente caso, porque en este, al contestar la demanda la autoridad no fundó su negativa ficta en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, pues la está negando por una cuestión relacionada con el fondo, como es el incumplimiento de requisitos para declarar procedente la petición de la actora, como lo es, que el dictamen que exhibió no es el idóneo. En otras palabras, la autoridad expuso que con el estudio exhibido no se le puede tener por cumpliendo el requisito previsto en el artículo 258, fracción II, inciso b) del Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, consistente en presentar dictamen de resolución del Estudio de Impacto Urbano emitido por el IMPLAN.

En concordancia con lo expuesto en este fallo, y dado que, una vez que la actora cumpla con la prevención correspondiente, la autoridad debe pronunciarse en relación al cumplimiento de la totalidad de los requisitos para la autorización del Dictamen de Uso de Suelo solicitado, lo cual impide que este Pleno verifique la procedencia de la pretensión de fondo de la actora, puesto que no se cuenta con todos los elementos en autos para realizar un pronunciamiento en favor del otorgamiento de lo solicitado, es que resulta procedente modificar la sentencia de Sala en los términos que quedarán precisados en el siguiente considerando.

**QUINTO. Efectos.-** En el contexto de lo considerado en el apartado anterior, resulta procedente modificar el tercer punto resolutivo de la sentencia recurrida y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley que rige a este Tribunal, se condene a las autoridades Director de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana, y a la Encargada del Departamento de Usos de Suelo de dicha

Dirección, a emitir una nueva resolución por la que dejen sin efectos la declarada nula, en la que con fundamento en el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, prevenga a la empresa actora para que, dentro del plazo de 5 días hábiles, exhiba el Estudio de Impacto Urbano que en específico resulta necesario para tramitar el Dictamen de Uso de Suelo que solicitó, esto es, el dictamen de resolución del Estudio de Impacto Urbano emitido por el IMPLAN, y una vez cumplido lo anterior, resuelva con plenitud de facultades conforme a derecho, pronunciándose en relación al cumplimiento de la totalidad de los requisitos para la autorización del Dictamen de Uso de Suelo solicitado por la actora, o, en su defecto, deseche el trámite por no desahogarse la prevención.

En razón de lo antes expuesto, resulta innecesario el análisis del segundo agravio hecho valer por la recurrente, pues hace valer la improcedencia de lo solicitado por la actora dado el incumplimiento a los requisitos para obtener la autorización de uso de suelo, lo cual será materia de valoración en la resolución que emita la recurrente en uso de sus facultades, pues una vez que la actora cumpla el requerimiento que deberá realizarle en los términos que han quedado precisados en la presente resolución, deberá pronunciarse sobre si se cumplen o no todos los requisitos para solicitar Dictamen de Uso de Suelo.

Por los motivos y fundamentos expuestos en el presente fallo, y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 94 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, es de resolver y se...

#### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.-** Es fundado y operante el tercer agravio hecho valer por la recurrente.

**SEGUNDO.-** Se modifica el resolutivo tercero de la sentencia de Sala materia de la presente revisión, para quedar como sigue:

*TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley que rige a este Tribunal, se condene a las autoridades Director de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana, y Encargada del Departamento de Usos de Suelo de dicha Dirección, a emitir una nueva resolución por la que dejen sin efectos la declarada nula, en la que con fundamento en el artículo 259 del Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California, prevenga a la empresa actora para que, dentro del plazo de 5 días hábiles, exhiba el Estudio de Impacto Urbano que en específico resulta necesario para tramitar el Dictamen de Uso de Suelo que solicitó, esto es, el dictamen de resolución del Estudio de Impacto Urbano emitido por el IMPLAN, y una vez cumplido lo anterior, resuelva con plenitud de facultades conforme a derecho, pronunciándose en relación al cumplimiento de la totalidad de los requisitos para la autorización del Dictamen de Uso de Suelo solicitado por la actora, o, en su defecto, deseche el trámite por no desahogarse la prevención.*

**Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.**

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Guillermo Moreno Sada, como Ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y el Secretario de Estudio y Cuenta Ricardo Briseño Noriega, quien actúa en funciones de Magistrado en términos de los artículos 10, 17 fracción I, 18 fracción III y 42, fracción VII, segundo párrafo de la Ley que rige a este órgano jurisdiccional. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

LA SUSCRITA, CLAUDIA CAROLINA GOMEZ TORRES, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR:-----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSION PUBLICA DE LA RESOLUCION DICTADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL EN SESION DE FECHA VEINTIOCHO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, RELATIVA AL RECURSO DE REVISION PROMOVIDO EN EL EXPEDIENTE 1034/2011 S.S., EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACION DE DIEZ ASTERISCOS; VERSION QUE VA EN VEINTE FOJAS UTILES.

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTICULOS 80 Y 83, FRACCION VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE. DOY FE.



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.