

**RECURSO DE REVISIÓN  
765/2017 T.S.**

**ACTOR: SEARS OPERADORA  
DE MÉXICO, S.A. DE C.V.**

**AUTORIDAD: DIRECTOR DE  
BOMBEROS DE ENSENADA,  
BAJA CALIFORNIA Y OTRA  
AUTORIDAD.**

**PONENTE:  
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ**

Mexicali, Baja California, treinta de noviembre de dos mil veintidós.

Resolución que revoca la sentencia dictada el 21 de septiembre de 2018 por la Tercera Sala de este Tribunal, [actualmente Juzgado Tercero]<sup>1</sup>, en el juicio citado al rubro.

**GLOSARIO**

**Ley del Tribunal:** Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California; vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.

---

<sup>1</sup> En sesión de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de este Tribunal tomó -entre otros- el siguiente punto de acuerdo: "La denominación de los órganos de primera instancia, con excepción de la Sala Especializada, que correspondían a Primera Sala, Segunda Sala, Tercera Sala y Sala Auxiliar, que deberá aplicar a partir de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, es la de Juzgado Primero con residencia en la ciudad de Mexicali, Juzgado Segundo con residencia en la ciudad de Tijuana, Juzgado Tercero con residencia en la ciudad de Ensenada y Juzgado Cuarto con residencia en la ciudad de Tijuana, respectivamente y, en ese sentido, las referencias que en la normatividad y documentación correspondiente, tales como los diversos Acuerdos y Nombramientos emitidos por este Pleno, se haga de las aludidas Salas, deberá entenderse hecha a los Juzgados antes precisados."

<b>Director:</b>	Director de Bomberos de Ensenada, Baja California.
<b>Inspector:</b>	Inspector adscrito a la Dirección de Bomberos de Ensenada, Baja California, de nombre Juan Carlos González Castañeda.
<b>Reglamento</b>	Reglamento de Seguridad Civil y Prevención de Incendios para el Municipio de Ensenada, Baja California (vigente al 15 de mayo de 2015)

**"ELIMINADO:**

número de folio, con un renglón. 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 personales 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 en el tratamiento de los datos personales."

## I. RESULTANDOS

### Antecedentes en sede administrativa.

El 15 de mayo de 2015, el Inspector adscrito a la Dirección de Bomberos del Ayuntamiento de Ensenada levantó un acta de inspección bajo número de folio **\*\*\*\*\***, mediante la cual impuso a Sears Operadora México, S.A. de C.V. dos sanciones consistentes en multas equivalentes a 100 y 200 salarios mínimos vigentes, respectivamente.

Con motivo de ello, el 22 de octubre de 2015, Sears Operadora México, S.A. de C.V. presentó recurso de administrativo ante la Dirección de Bomberos del Ayuntamiento de Ensenada en contra del acta de inspección de mérito, sobre la cual, la autoridad no emitió respuesta alguna.

### Antecedentes en primera instancia.

El 30 de noviembre de 2017, Sears Operadora México, S.A. de C.V. presentó demanda ante la entonces Tercera Sala,

actualmente Juzgado Tercero del Tribunal, impugnando la negativa ficta emitida por el Director de Bomberos del Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, así como del Inspector adscrito a la Dirección de Bomberos del Ayuntamiento de Ensenada, Juan Carlos González Castañeda.

4. Por resolución de fecha 21 de septiembre de 2018, la Tercera Sala declaró el sobreseimiento en el juicio únicamente en lo que respecta a la autoridad demandada Juan Carlos González Castañeda, Inspector adscrito a la Dirección de Bomberos de Ensenada, Baja California, y confirmó la validez de la negativa ficta reclamada al Director de Bomberos de Ensenada, Baja California, con motivo del recurso de reconsideración presentado por la parte actora el 22 de octubre de 2015.

#### **Antecedentes en segunda instancia.**

6. El 6 de diciembre de 2018 el actor en el juicio interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de fecha 4 de abril de 2019.
7. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como Ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

8. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes y, habiendo manifestado lo que a su derecho convino, mediante acuerdo de presidencia de fecha 19 de agosto de 2019, se ordenó citar a las partes para oír resolución, y se turnaron los autos al magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

9. Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal (aplicable al caso por ser la norma vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, conforme a lo establecido en los artículos Primero, Segundo y Tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno), se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes....

## II. CONSIDERANDOS

10. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal, así como en términos de los artículos Primero, Segundo y Tercero y Sexto transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

11. **AGRAVIOS.** Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la parte recurrente atendiendo al principio de economía

procesal, toda vez que la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

12. Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, 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”.

#### **Argumentos de agravio.**

13. En su recurso de revisión, la parte actora planteó tres agravios:

- En el primero, el recurrente sostiene que la Sala no respetó el plazo de ampliación de demanda señalado en la Ley del Tribunal, en virtud de que no le concedió de manera expresa el plazo de quince días para efecto de ampliar su demanda.
- Enseguida, en su segundo agravio, argumentó que la Sala actuó en contravención a lo dispuesto por el artículo 46, último párrafo, de la Ley del Tribunal, toda vez que, ante la omisión de presentar la ampliación de demanda, la Sala

tuvo por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos y motivos expresados por la autoridad demandada en su contestación.

- Finalmente, en su tercer agravio, razonó que la Sala dejó de observar que la autoridad demandada, al momento de dar contestación a la demanda promovida en contra de la negativa ficta, sólo podía invocar argumentos tendientes a combatir cuestiones de fondo y no así cuestiones procesales, puesto que, en la especie, la autoridad demandada se limitó a señalar que el escrito del recurso de reconsideración presentado por la parte actora había sido extemporáneo, argumento que consideró suficiente la Sala para confirmar la validez de la negativa ficta impugnada.

14. Una vez identificados los argumentos de agravio hechos valer por el recurrente en su recurso de revisión, y en observancia al principio de mayor beneficio definido por la Corte<sup>2</sup>, se procede a su análisis en orden diverso al planteado:

### **Problema jurídico a resolver.**

15. A juicio de este Tribunal en Pleno, el primer problema jurídico a resolver es el siguiente:

16. ¿La Sala debía tener por fundada y motivada la resolución negativa ficta impugnada, no obstante, la autoridad demandada

---

<sup>2</sup> Registro digital: 2003882, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 66/2013 (10a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1, página 1073, Tipo: Jurisprudencia

en su contestación de demanda, argumentó únicamente la extemporaneidad de la presentación del recurso administrativo?

### **Criterio**

17. El agravio es fundado, la Sala no debió tener por fundada y motivada la resolución impugnada, toda vez que la autoridad demandada, al contestar la demanda de nulidad, no podía plantear aspectos procesales para efecto de sustentar la legalidad de la resolución negativa ficta, tales como la extemporaneidad de la presentación del recurso administrativo, siendo éste su único argumento.

### **Justificación**

18. Antes de analizar lo expuesto por la autoridad demandada, es menester hacer las siguientes precisiones:

19. La negativa ficta es una figura creada por el legislador que implica una presunción en el sentido de que, con el silencio de la autoridad, se está emitiendo una resolución en sentido negativo respecto al fondo de las pretensiones planteadas por el gobernado.

20. Esta figura otorga razón de ser al nacimiento del derecho del particular a la interposición de los medios de defensa pertinentes, a fin de que el órgano jurisdiccional se pronuncie respecto de la validez o invalidez de la negativa impugnada, resolución que, tal y como ya lo ha definido la Corte, no puede

girar en torno de otra cosa sino de la petición de fondo del particular, que se entiende negada fictamente por la autoridad administrativa.

En el caso que nos ocupa, la autoridad demandada, al formular su contestación de demanda, sostuvo que la parte actora dejó pasar en demasía el término de quince días para interponer el recurso de reconsideración, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97 del Reglamento de la Seguridad Civil y Prevención de Incendios para el Municipio de Ensenada, Baja California, por lo que el acto de autoridad, consistente en el acta de inspección de fecha 15 de mayo de 2015 bajo número de folio \*\*\*\*\* , fue consentido tácitamente por la actora, de ahí que estimara procedente sustentar la legalidad de la resolución negativa ficta impugnada.

Por su parte, la demandante no presentó escrito de ampliación de demanda respecto a la contestación formulada por la autoridad.

En virtud de lo anterior, la Sala estimó que no existió controversia alguna sobre los fundamentos y motivos por los cuales la autoridad negó las pretensiones del hoy recurrente, expuestos en su contestación de demanda, por lo que consideró procedente declarar la validez de la resolución negativa ficta impugnada.

Como es de observarse, la Sala no se pronunció de manera particular sobre los motivos y fundamentos hechos valer

**"ELIMINADO:**

número de folio, con un renglón. 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 personales 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 en el tratamiento de los datos personales."

por la autoridad demandada, sino que simplemente los tuvo por no controvertidos por la parte actora, argumentando que el demandante fue omiso en ampliar su demanda, y en consecuencia, procedió a declarar la validez del acto impugnado.

25. Lo anterior causa perjuicio al demandante puesto que, al declarar la *a quo* la validez de la resolución negativa ficta impugnada, validó indirectamente las cuestiones procesales hechas valer por la autoridad en su contestación de demanda, consistentes en que para ésta, el acto impugnado se trataba de un acto consentido al haberse presentado el recurso administrativo una vez fenecido el plazo para ello, situación que es contraria a la naturaleza de lo que debe dirimirse en la resolución de un juicio cuyo acto impugnado consiste en una negativa ficta, tal y como se explicó con anterioridad.

26. Apoya lo anterior lo dispuesto en la tesis 2a./J. 166/2006 con registro digital 173737 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 203 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a diciembre de dos mil seis, tomo XXIV de subsecuente inserción.

**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 fíctamente 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.

27.

Es por ello que este Pleno estima fundado el agravio planteado por el recurrente y suficiente para revocar la sentencia

dictada por la entonces Tercera Sala, actualmente Juzgado Tercero del Tribunal, el 21 de septiembre de 2018.

28. No obstante que es fundado el agravio hecho valer por la parte recurrente, lo procedente en la especie, al no existir reenvío conforme a las disposiciones que rigen el juicio contencioso administrativo, es que este Pleno se avoque con plenitud de jurisdicción al análisis de los motivos de inconformidad para no dejar inaudito al demandante, toda vez que no fueron analizados por la *a quo*.

29. Apoya lo anterior la tesis XXI.1o.P.A.126 A con registro 163967 del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, consultable en la página 2336 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a agosto de dos mil diez, tomo XXXII, de subsecuente inserción.

**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 168 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO. SI AL RESOLVERLO EL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL CONSIDERA INCORRECTA LA DETERMINACIÓN DE LA SALA A QUO, ANTE LA INEXISTENCIA DE LA FIGURA DEL REENVÍO EN DICHA LEGISLACIÓN, DEBE ANALIZAR TODAS LAS PRETENSIONES DE LAS PARTES.** De los artículos 128 y 129 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero se advierte que en cumplimiento al principio de congruencia, las sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo local deben ser acordes con los planteamientos

formulados, tanto en la demanda como en la contestación, y resolver todos los puntos que hayan sido objeto de la controversia, debiendo prevalecer el análisis de todas las cuestiones planteadas por las partes, salvo cuando el estudio de una de ellas sea suficiente para acreditar la invalidez del acto impugnado. Por tanto, si al resolver el recurso de revisión previsto en el artículo 168 del citado ordenamiento la Sala Superior del mencionado órgano jurisdiccional considera incorrecta la determinación de la Sala a quo, ante la inexistencia de la figura del reenvío en la indicada legislación, debe analizar las pretensiones de las partes, es decir, atender todos y cada uno de los motivos de anulabilidad e invalidez formulados, tanto en la demanda y su ampliación, en su caso, como en la contestación a ambas, en acatamiento al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30. **SEXTO.- ANÁLISIS CON PLENITUD DE JURISDICCIÓN.-**

31. Antes de entrar al análisis de los motivos de inconformidad expresados por la parte actora en su escrito de demanda, es preciso explicar lo siguiente:

**Principio de litis abierta**

32. Del escrito de demanda, se observa que la parte actora expresa motivos de disenso tendientes a exponer la ilegalidad del acta de inspección recurrida mediante el recurso administrativo interpuesto, siendo que en el juicio de nulidad que nos ocupa el acto impugnado versa sobre la negativa ficta recaída precisamente al recurso promovido en sede administrativa por la parte actora.

33. Derivado de lo anterior, es preciso señalar que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 47, fracción VII, segundo párrafo de la Ley del Tribunal, este Pleno se encuentra compelido a analizar los argumentos hechos valer por la parte actora relativos a la resolución primigenia, consistente en el acta de inspección recurrida en sede administrativa, no obstante que se trate de argumentos novedosos o reiterativos, toda vez que, de conformidad con el principio de litis abierta, en el caso en el que se controvierta la resolución recaída a un recurso administrativo, siendo en la especie una resolución negativa ficta, por no satisfacer el interés jurídico del recurrente, debe entenderse que de manera simultánea está impugnando la determinación que recurrió mediante el recurso administrativo, para lo cual podrá reiterar o en su caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso promovido en sede administrativa.

34. Apoya a lo anterior la tesis PC.XXVII. J/11 A (10a) con registro digital 2015884 del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, consultable en la página 1504 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a diciembre de dos mil diecisiete, tomo III, de subsecuente inserción.

**LITIS ABIERTA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

El procedimiento contencioso administrativo en el Estado de Quintana Roo, posee rasgos de un procedimiento inquisitivo, en la medida en que el legislador lo estableció como de orden público e interés social, con facultades de la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la entidad para indagar la verdad, a través del requerimiento de pruebas y

del libre interrogatorio; en el que puede pronunciarse en la sentencia, no sólo respecto de las pretensiones de las partes, sino de los elementos de validez del acto o resolución impugnado, como es la competencia y la fundamentación y motivación. Así, cuando la pretensión del actor en la demanda de nulidad consiste en que se aborden aspectos de la resolución controvertida en sede administrativa, por haber mejorado los argumentos expuestos ante la enjuiciada, o expuesto incluso otros novedosos, la Sala puede realizar su estudio, bajo el principio de litis abierta, en caso de proceder, precisamente porque la pretensión del actor es obtener un pronunciamiento sobre ello, otorgándose a la autoridad demandada la oportunidad de defenderse, al formular su contestación; además, porque con ello se logra un pronunciamiento no sólo de aspectos formales del acto o de la resolución impugnado, sino que se procura una resolución de fondo de la controversia, lo que deriva de los artículos 193 a 196 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, aplicados conforme al derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 1, y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues es la resolución de fondo, bajo el principio de litis abierta, la que otorga la máxima aplicación de dicho derecho fundamental, bajo la perspectiva de acceso a una justicia completa.

35. Una vez analizado lo anterior, se procede al estudio de los motivos de inconformidad expuestos por la parte actora en su escrito de demanda:

36. La parte actora, en su primer motivo de inconformidad, señaló que la autoridad demandada fue omisa en observar lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución Federal, en relación con lo señalado en el numeral 112, párrafo segundo de la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, en virtud de no haber emitido la resolución al recurso interpuesto, así como la notificación de la

misma, dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales señalados en dicho dispositivo.

37.

En su segundo motivo de inconformidad, el demandante manifiesta que la autoridad demandada violentó lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, correlativo a lo señalado en el numeral 6, fracción II de la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, en razón de que el acta de inspección, objeto del recurso de reconsideración interpuesto, carece de la debida fundamentación y motivación, así mismo, la autoridad demandada fue omisa en examinar todos y cada uno de los agravios expresados en el recurso interpuesto, solicitando que los mismos se le tengan por reproducidos en el escrito de demanda como si a la letra se insertasen, por lo que, en observancia al principio de litis abierta anteriormente explicado, se le tienen por reproducidos, los cuales aducen esencialmente lo siguiente:

- La autoridad demandada no observó las formalidades del procedimiento administrativo de inspección, toda vez que fue omisa en exhibir la orden de inspección emitida por autoridad competente que cumpliera en su contenido con los requisitos que establece la ley y, mediante la cual, se acreditara que el Inspector se encontraba facultado para practicar la visita en cuestión, así como el domicilio del inmueble que sería objeto de la visita de inspección y el nombre de su propietario.

- Del acta de inspección recurrida se desprende que el Inspector no fundó y motivó las facultades con las que se ostentaba para calificar las supuestas irregularidades observadas, así como de imponer las sanciones consistentes en multas.
- Del acto recurrido se desprende que la autoridad demandada no se identificó debidamente, puesto que el Inspector se limitó a señalar el número de su credencial, sin que se aprecie su vigencia, así como el nombre, cargo y fundamento legal de la competencia del funcionario que la emitió.
- La autoridad demandada no fundó ni motivó debidamente el monto de la sanción impuesta, ya que del acta de inspección se observa que el Inspector fue omiso en desglosar claramente y de manera pormenorizada la determinación de la sanción económica impuesta, así como en establecer los parámetros y lineamientos que tomó en consideración para su cálculo.

38. Finalmente, la parte actora hace valer en su tercer motivo de inconformidad que el acta de inspección recurrida en sede administrativa es ilegal en virtud de que no se respetaron las formalidades del procedimiento, tales como la garantía de audiencia y legítima defensa.

39. Continúa manifestando que la autoridad demandada coartó su derecho de pronunciarse respecto a las supuestas irregularidades que el Inspector encontró al momento de llevar a

cabo la visita de inspección, así como su derecho a aportar pruebas en aras de desvirtuar las consideraciones contenidas en el acta de inspección recurrida, toda vez que de la misma se aprecia que le fueron impuestas dos multas sin haberle otorgado previamente el plazo de cinco días para manifestar lo que a su derecho conviniese y que ofreciera las pruebas pertinentes, ello en contravención a lo establecido en el artículo 96 de la Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, es decir, sin respetar el derecho de la parte actora a desvirtuar los hechos asentados en el acta recurrida, con antelación a la imposición de las multas en cuestión.

40. Una vez precisado lo anterior, se procederá a realizar el análisis de los motivos de inconformidad expuestos en orden diverso al en que fueron planteados, en observancia a los mismos principios señalados en el párrafo 14 de la presente resolución.

### **Problema jurídico a resolver**

41. A juicio de este Pleno, el primer problema jurídico a resolver es el siguiente:

42. ¿La orden de inspección es un elemento esencial de validez del procedimiento administrativo de inspección, y de ser el caso, la omisión de la misma afecta la legalidad del acto administrativo producto del procedimiento en cuestión?

### **Criterio**

43. El motivo de inconformidad es fundado, la orden de inspección es un elemento esencial de validez del procedimiento administrativo de inspección, por lo que la omisión de la misma implica un vicio de forma del procedimiento, de manera que afecta la legalidad del acto administrativo, producto del procedimiento de mérito.

### **Justificación**

44. Todo procedimiento administrativo de inspección trae consigo un acto de molestia, puesto que tal y como lo ha definido la Corte, un acto de molestia colige la restricción provisional o preventiva de un derecho –en el caso, el derecho a la privacidad y a no ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones-, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, siempre y cuando, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional<sup>3</sup>, preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

45. Así, la interpretación de los preceptos contenidos en el Reglamento que regulan al procedimiento de inspección en cuestión, debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los principios que derivan de la misma.

46. Bajo esa tesitura, el Reglamento prevé en su artículo 9, fracción IV, la facultad de la autoridad a revisar periódicamente

---

<sup>3</sup> **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

las instalaciones o edificaciones, tanto de carácter público como privado, con el fin de comprobar el debido cumplimiento de las obligaciones contenidas en el ordenamiento normativo de mérito, tal y como se expone a continuación:

*ARTICULO 9o.- Son facultades y obligaciones del Departamento de Bomberos:*

*(...)*

*IV.- Revisar periódicamente las instalaciones o edificaciones de Escuelas, Edificios Públicos, Templos, Hospitales, Espectáculos, Teatros, Salones de Baile, Guarderías, Orfanatorios, Asilos, así como otros de asistencia social; Hoteles, Moteles, Restaurantes, Depósitos de materiales de fácil combustión, inflamables o explosivos.*

47.

Posteriormente, este mismo Reglamento, en su artículo 12 expone los elementos que toda orden de inspección debe contener para su validez, siendo los siguientes:

*ARTICULO 12.- Toda orden de inspección o revisión, de oficio o a petición de parte, deberá de cumplir con los siguientes requisitos:*

*I.- Notificación por escrito.*

*II.- Fundarse y motivarse en los términos de este Reglamento.*

*III.- Llevar el nombre del solicitante o el propietario, posesionario, administrador o la razón social del edificio o instalación.*

*IV.- Llevar el nombre y la firma de la autoridad competente.*

*V.- Señalar los datos suficientes que permitan identificar la edificación o instalación.*

48.

De los artículos transcritos, se advierte (1) la facultad de la autoridad de llevar a cabo un procedimiento de revisión o inspección respecto de instalaciones o edificaciones de diverso

giro que se encuentren en el municipio y (2) la existencia de una orden de inspección o revisión que contendrá la información relativa al propietario, posesionario o administrador, así como del bien objeto de la inspección, misma que deberá emitirse por la autoridad competente y encontrarse debidamente fundada y motivada.

49. Tomando en consideración lo dispuesto por la Constitución en su artículo 16 y la interpretación que todo juzgador debe aplicar conforme a la misma, es de entenderse que el procedimiento de inspección o revisión regulado en el Reglamento, se trata de un acto de molestia que la autoridad deberá efectuar en estricto apego al principio de legalidad, y el cual dará inicio con la emisión de una orden de inspección, misma que deberá contener los elementos que se enuncian en el numeral 12 del ordenamiento de mérito.

50. Por ello, es de concluirse que la orden de inspección es la actuación de la autoridad que constituye al inicio del procedimiento, cuya validez es el presupuesto de la eficacia de las actuaciones subsecuentes dentro del procedimiento de mérito.

51. Ahora bien, la parte actora manifestó en el recurso promovido en sede administrativa que el Inspector en ningún momento le exhibió la orden de inspección referida en el párrafo que antecede, sino que únicamente se dispuso a efectuar la diligencia y a levantar el acta de inspección respectiva.

52. Lo anterior, tal y como obra en autos, no fue controvertido por la autoridad demandada, más aún, dicho documento no fue aportado por la misma en aras de desvirtuar el dicho del actor y comprobar el cumplimiento de las disposiciones relativas al procedimiento de inspección, por lo cual, se concluye que la autoridad fue omisa en exhibir la orden de inspección correspondiente previo a llevar a cabo el procedimiento administrativo de inspección, en contravención a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, e inobservando las disposiciones del Reglamento que regulan al proceso en cuestión, lo cual actualiza la causal de nulidad prevista en la fracción II del artículo 83 de la Ley del Tribunal, en virtud de que la autoridad demandada incumplió con las formalidades del procedimiento.

53. Refuerza lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 175/2011 (9a.), con registro digital 160386 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 3545 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a enero de dos mil doce, libro IV, tomo 4.

### **Precedente**

Todo procedimiento administrativo de inspección trae consigo un acto de molestia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, para su validez debe precederle mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Bajo esa tesitura, los artículos 9 y 12 del Reglamento de la Seguridad Civil y Prevención de Incendios para el Municipio de Ensenada, Baja California (vigente a la emisión del acto impugnado dentro del presente juicio), regulan a un procedimiento de inspección que trae consigo un acto de molestia, por lo que dichos artículos deben interpretarse de conformidad con los principios que emanan del artículo 16 constitucional.

En virtud de lo anterior, si la autoridad realiza un procedimiento de inspección o revisión sin contar con la orden señalada en el artículo 12 del Reglamento, el acto producto de tal procedimiento se encuentra viciado y es procedente declarar su nulidad.

54. En ese orden de ideas, resulta innecesario analizar los diversos motivos de inconformidad que hace valer la parte actora, porque como se precisó, la autoridad no acreditó haber exhibido previo a la inspección efectuada el 15 de mayo de 2015, la orden de inspección correspondiente, actuación que da inicio procedimiento de inspección, por lo que de ello se tiene que la autoridad no dio cumplimiento a las formalidades del procedimiento, toda vez que no presentó la orden por escrito emitida por la autoridad competente que funde y motive la causa legal de su actuación.

55. En consecuencia, cualquiera que fuese el resultado del análisis de los diversos motivos de inconformidad que invoca la actora, en nada modificaría el sentido de esta sentencia de nulidad, lo que corrobora que resulta innecesario su análisis.

56. En conclusión, la autoridad dejó de observar las formalidades que debía revestir el procedimiento, por lo que con fundamento en la fracción II del artículo 83 de la Ley del Tribunal y en atención al principio de litis abierta, procede y se declara la nulidad tanto de la resolución negativa ficta recaída al recurso administrativo interpuesto, como del acta de inspección emitida el 15 de mayo de 2015 por el Inspector Juan Carlos González Castañeda, recurrida en sede administrativa.

57. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 84, segundo párrafo de la Ley del Tribunal, la nulidad declarada por violaciones a las formalidades del procedimiento,

debe ser para el efecto de que la autoridad reponga el procedimiento desde la actuación cuyos vicios afectaron la validez del acto, no obstante, al tratarse en la especie de la inexistencia de la actuación que da inicio al procedimiento, siendo ésta la orden de inspección, no es posible que se le condene a la autoridad a reponer el mismo, puesto que, al ser el procedimiento un conjunto de trámites o actuaciones vinculadas causalmente entre sí, todas aquellas que derivan de la actuación que constituye el inicio del procedimiento, al estar interrelacionadas causalmente entre sí y cuya validez descansa en la eficacia de la actuación que le precede, se encuentran viciadas de igual manera, por ello, la declaratoria de nulidad que procede en el caso es lisa y llana, siendo una excepción a la regla general contemplada en el numeral de mérito.<sup>4</sup>

**Precedente:**

El procedimiento administrativo es un conjunto de trámites o actuaciones que dan origen al acto administrativo.

Cada uno de estos trámites se encuentran vinculados causalmente entre sí, de manera que la validez de cada uno de éstos constituye al presupuesto de eficacia del que le precede, por lo que si en alguno de ellos se actualiza alguna violación de las formalidades con las que debe revestir, toda actuación que derive de éste estará viciada también.

En esta lógica, si la autoridad es omisa en emitir la orden de inspección que da origen al procedimiento administrativo, ello impediría la reposición del procedimiento, ya que dicha orden es el presupuesto de eficacia de todas las actuaciones posteriores.

En consecuencia, la nulidad que debe decretarse no puede ser para el efecto de que el procedimiento se reponga, sino que debe ser lisa y llana.

<sup>4</sup> ARTICULO 84.- (...) La declaratoria de nulidad del acto o resolución impugnada, por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, debe ser para el efecto de que la autoridad responsable reponga el procedimiento administrativo de que se trate y determine en definitiva con plenitud de facultades.

**"ELIMINADO:**

número de folio, con un renglón. 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 personales 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 en el tratamiento de los datos personales."

58. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por el artículo 94, de la Ley del Tribunal, es de resolver lo siguiente.

### III. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia dictada por la entonces Tercera Sala de este Tribunal el 21 de septiembre de 2018, materia de la presente revisión.

**SEGUNDO.** Se declara la nulidad de la resolución negativa ficta recaída al recurso administrativo interpuesto por el demandante el 22 de octubre de 2015.

**TERCERO.** Se declara la nulidad del acta de inspección con número de folio **\*\*\*\*\***, emitida el 15 de mayo de 2015 por el Inspector adscrito a la Dirección de Bomberos del Ayuntamiento de Ensenada.

**CUARTO.-** Se condena a la autoridad demandada a dejar sin efectos las resoluciones referidas en los resolutiveos segundo y tercero.

Notifíquese a las partes la presente resolución en términos del Título Segundo, Capítulo Primero, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California; así como en mérito del Punto Noveno del Acuerdo del Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Alberto Loaiza Martínez -como ponente-, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

**Carlos Rodolfo Montero Vázquez**

**Magistrado Presidente**

**Guillermo Moreno Sada**

**Magistrado de Pleno**

**Alberto Loaiza Martínez**

**Magistrado de Pleno**

**Claudia Carolina Gómez Torres**  
**Secretaria General de Acuerdos**

ALM/MMR

VERSIÓN PÚBLICA

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 765/2017 T.S. en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veinticinco fojas útiles. -----  
Lo anterior con fundamento en lo establecido por los 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, 55 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. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los trece días del mes de diciembre de dos mil veintidós. -----



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.