



RECURSO DE REVISIÓN 143/2023
J.Q.
ACTOR: UNILEVER DE MÉXICO S. DE
R.L. DE C.V.
AUTORIDAD: DIRECTOR DE
INSPECCIÓN Y VERIFICACIÓN DEL
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA.

PONENTE:
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ.

SECRETARIO:
ÁLVARO CRUZ ROCHA.

Mexicali, Baja California, cuatro de septiembre de dos mil veinticinco.

Resolución que, confirma la sentencia de cuatro de febrero de dos mil veinticinco, del Juzgado Quinto de este Tribunal.

GLOSARIO

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Código de Procedimientos Civiles:	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California.
Tribunal:	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Juzgado:	Juzgado Quinto del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Reglamento:	Reglamento para el Funcionamiento de Giros Comerciales, Industriales y de Prestación de Servicios para el Municipio de Tijuana, Baja California.
Director:	Director de Inspección y Verificación del Ayuntamiento de Tijuana.
Inspectores:	Inspectores de la Dirección de Inspección y Verificación del Ayuntamiento de Tijuana.
Mandamiento de Inspección:	Mandamiento de Inspección *****1, de 31 de mayo de 2023.
Acta Administrativa:	Acta administrativa *****1, de 31 de mayo de 2023.
Resolución Impugnada:	Oficio *****1 de 12 de junio de 2023, en la que se impone a la actora multa por \$74,174.10 (setenta y cuatro mil ciento setenta y cuatro pesos con diez centavos m.n.)

R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N

I. RESULTANDOS

Antecedentes en sede administrativa.

1. El 31 de mayo de 2023, se apersonaron inspectores al domicilio de la parte actora con mandamiento de inspección, por lo que, procedieron a realizar una visita de inspección, asentando en acta administrativa haber encontrado irregularidades y multando a la actora.

2. Luego, el 12 de junio de 2023, el Director procedió a dictar resolución en el oficio *****1, en la que cuantificó la multa en la cantidad de \$74,174.10 (setenta y cuatro mil ciento setenta y cuatro pesos con diez centavos m.n.).

Antecedentes de primera instancia.

3. Inconforme con dicha resolución, el 3 de noviembre de 2023, el actor presentó demanda de nulidad ante oficialía de partes de este Tribunal en Tijuana.

4. Por acuerdo de 6 de noviembre de 2023, se admitió la demanda en sus términos y se ordenó emplazar a la autoridad demandada.

5. En proveído de 30 de enero de 2024, se acordó la admisión de la contestación presentada por la autoridad demandada.

6. Seguido el procedimiento en todas sus etapas, el 4 de febrero de 2025, el Juzgado dictó sentencia en la cual, resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada de 12 de junio de 2023, por vicios en la fundamentación, los cuales trascendieron al mandamiento de inspección y el acta administrativa, ambas de 31 de mayo de 2023.

Antecedentes en segunda instancia.

7. En contra de la sentencia primigenia, el 28 de febrero de 2025, la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión, el cual fue admitido por acuerdo de Presidencia de 25 de marzo de 2025.

8. 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, el Pleno se integraría con los Magistrados Alberto Loaiza Martínez como ponente, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada.

9. Transcurrido el término otorgado a las partes y sin haberse manifestado, se turnaron al suscrito Magistrado para formular el proyecto de resolución respectivo.

10. Agotado el procedimiento, conforme a la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente, conforme a los siguientes,

II. CONSIDERANDOS

11. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es competente para conocer del recurso en cita, conforme a lo dispuesto por los artículos los artículos 20, fracción II de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

12. **PROCEDENCIA.** El recurso de revisión es procedente, pues se interpone contra la sentencia que en definitiva resolvió el juicio y se actualiza el supuesto

establecido en el artículo 121, fracción IV de la Ley del Tribunal.

13.OPORTUNIDAD. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, debido a que la sentencia de mérito se notificó a la recurrente por boletín jurisdiccional el 11 de febrero de 2025 y surtió efectos el tercer día hábil siguiente, esto es, el día 14 del mismo mes y año, conforme al artículo 51 y 52 de la Ley del Tribunal, por lo que el plazo de 10 días que concede el artículo 121 de la Ley del Tribunal, para interponer el recurso de revisión, transcurrió del 17 al 28 de febrero de 2025.

14. Ello es así, en virtud de que se descontaron los días 22 y 23 de febrero de este año, por corresponder a sábados y domingos.

15.El recurso de revisión fue presentado el día 28 de febrero de esta anualidad, ante el Juzgado de origen, por lo que su interposición fue oportuna.

16.LEGITIMACIÓN. La autoridad demandada interpuso el presente recurso de revisión por conducto de su representante.

ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

AGRAVIO

17. Se tienen por reproducidos los argumentos de agravio que hechos valer en el recurso, en virtud de 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.

18. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2/2024¹ del Pleno de este Tribunal.

19. La parte recurrente, en sus argumentos de agravio manifiesta, en esencia que:

- La sentencia es incongruente e inexhausta, pues no se analizó debidamente la documental consistente en acta administrativa obrante a foja 5 de autos, pues de la misma se advierte que se citó el artículo 115 fracción III² del Reglamento, donde está prevista la imposición de multa.

ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

20. Son inoperantes los argumentos de agravio de la recurrente, por lo que deberá confirmarse la sentencia primigenia.

21. La autoridad demandada refiere que, contrario a lo plasmado en la sentencia, en el acta de inspección sí fundamentó debidamente la imposición de multa al actor.

¹ JURISPRUDENCIA 2/2024

AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN.

Hechos: Se interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada en primera instancia; al resolver, el Pleno omitió transcribir los agravios planteados por la parte recurrente.

Criterio: Es innecesario transcribir en la resolución los agravios planteados por la parte recurrente.

Justificación: La Ley del Tribunal no señala de manera expresa qué requisitos deberán contener las resoluciones que se dicten en la segunda instancia, sin embargo, conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional, la administración de justicia debe ser completa, lo cual implica resolver sobre todos los puntos debatidos. Satisfacer este principio no implica transcribir los agravios de la parte recurrente, sino atenderlos; máxime que la Ley del Tribunal no contempla esa obligación.

² **ARTÍCULO 115.-** Las sanciones que se aplicaran por violación a las disposiciones contenidas en el presente reglamento, consistirán en:

I. Amonestación
II. Apercibimiento

III. Multa

IV. Clausura parcial o total, temporal o definitiva.

V. Revocación de la licencia, permiso, concesión o autorización, según sea el caso.

VI. Cancelación de la licencia, permiso o autorización, según sea el caso; y

VII. Suspensión de la licencia, permiso, concesión o autorización, según el caso; y

VIII. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

22. Contrario a lo referido por la autoridad impetrante, en la sentencia impugnada se afirma que la cita del artículo 115 fracción III del Reglamento, es insuficiente para fundamentar la competencia material de los Inspectores para imponer multas, ya que, ello está previsto en el numeral 120³ de la misma reglamentación, por lo que, al no haberlo citado, resultó en una fundamentación deficiente, como se advierte de la siguiente transcripción:

“Así, no obstante que el Director de Inspección que emitió el Mandamiento de Inspección designe a los inspectores para realizar la función de inspección, control y vigilancia, lo cierto es que, en el caso, la competencia material no se encuentra debidamente fundada para imponer una MULTA en su visita domiciliaria, pues examinados que fueron los dispositivos legales que invoca, este Juzgador advierte que se omitió invocar el artículo 120 del Reglamento para el Funcionamiento de Giros Comerciales, aunado a que, si bien la multa impuesta se sustentó en el numeral 115 de dicha reglamentación, también es verdad que no se indicó la fracción aplicable, no obstante que tales dispositivos jurídicos norman las sanciones a aplicar por violación a las disposiciones contenidas en dicho reglamento, entre las cuales se encuentran precisamente las aplicadas por la autoridad en el caso que nos ocupa, esto es la multa, consecuentemente, era obligación de la autoridad invocar la fracción III del artículo 115, así como el diverso 120, ambos del Reglamento para el Funcionamiento de Giros Comerciales, lo cual no aconteció, configurándose, por ende, la insuficiente fundamentación de la citada Acta administrativa.

En efecto, la fracción III del artículo 115 del referido reglamento, la cual fue transcrita en líneas anteriores, contempla que se puede imponer como sanción la multa. Por su parte, el diverso 120 de dicho reglamento, de subsecuente inserción, precisa que las multas contenidas en la fracción III del artículo 115 antes mencionada será determinadas por la autoridad que ejecutó el acto de inspección, pero la autoridad fue omisa en invocar ese numeral.

ARTÍCULO 120.- La sanción prevista en la fracción III del artículo 115 será determinada por la autoridad que ejecuto el acto de inspección.

³ **ARTÍCULO 120.-** La sanción prevista en la fracción III del artículo 115 será determinada por la autoridad que ejecuto el acto de inspección.

Entonces, al no encontrarse fundada debidamente la competencia de los inspectores para imponer la MULTA en el Acta Administrativa cuestionada, procede determinar que ésta es ilegal por ser violatoria del artículo 16 de la Constitución, en relación con el artículo 49 Bis de la Ley de Hacienda Municipal.

Tenemos que el artículo 16 Constitucional y 49 Bis de la Ley de Hacienda Municipal disponen:

Constitución

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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

(...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Ley de Hacienda Municipal

Artículo 49 BIS.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

(...)

III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate;

(...)

De lo anterior se denota que las autoridades administrativas podrán practicar visitas domiciliarias para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales, debiendo seguir las formalidades señaladas para los cateos, como lo es, entre otras, la orden de visita o inspección proveniente de autoridad competente, pues con ello se acota la potestad de la administración pública para justificar la injerencia en otros derechos fundamentales, como la propiedad y/o la privacidad. A su vez, que los actos administrativos que se deban notificar deberán estar fundados, motivados y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

En congruencia con lo expuesto, se tiene que es un requisito esencial y una obligación de las autoridades de fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal en relación con el artículo 49 Bis de la Ley de Hacienda Municipal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso, caso que no sucedió.

En tales consideraciones, al no precisar la fundamentación de la competencia material de los Inspectores adscritos a la Dirección de Inspección para imponer la multa contenida en el Acta Administrativa es dable concluir entonces que el procedimiento de fiscalización se encuentra viciado.”

(fojas 146 vuelta y 147 vuelta)

23. En efecto, la autoridad recurrente no combate de manera completa las razones expuestas en la sentencia, pues únicamente afirma que, sí indicó la fracción III del precepto 115 del Reglamento, relacionado a la imposición de multas.

24. Sin embargo, omite controvertir lo resuelto por el juzgador en el sentido de que, en el acta de inspección no se fundó debidamente la competencia de los inspectores pues no era suficiente la cita de la fracción III del precepto 115 del Reglamento, ya que, también debió citar el arábigo 120 del Reglamento, el cual establece que la multa será determinada por la autoridad que ejecuto el acto de inspección.

25. Siendo que, conforme a lo establecido en el artículo 121⁴ de la Ley del Tribunal, es obligación del recurrente expresar los agravios que le causa la sentencia en revisión.

⁴ **ARTÍCULO 121.** Las partes podrán interponer el recurso de revisión, con el objeto de que el Pleno del Tribunal revoque o modifique las siguientes determinaciones de los Órganos de Primera Instancia:

- I. Los acuerdos o interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- II. Las interlocutorias que confirmen el desechamiento de la demanda o la contestación;
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento o la caducidad; y,
- IV. Las sentencias que resuelvan el asunto en definitiva.

El recurso deberá interponerse por escrito ante el órgano que dictó la resolución o acuerdo recurrido dentro del plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo o de la resolución que se pretenda recurrir, **debiéndose expresar los agravios que causa al inconforme, precisando la parte de la resolución impugnada que le causa perjuicio, los preceptos legales que estima se violaron y los razonamientos tendientes a demostrar dichas violaciones.**

El Órgano de Primera Instancia lo remitirá dentro de los tres días siguientes al Magistrado Presidente para que provea sobre su admisión; si lo considera inadmisibile, lo someterá al Pleno para que se decida en forma colegiada su admisión o rechazo.

Cuando se promueva recurso de revisión en los casos previstos en las fracciones I y II, de este artículo, el expediente original del cuaderno de suspensión deberá remitirse al Pleno, quedando su duplicado ante el órgano jurisdiccional en contra de cuya resolución se interpuso el recurso.

En casos de urgencia, el expediente deberá remitirse al Pleno del Tribunal mediante los correos electrónicos institucionales, en términos del artículo 17 de esta Ley.

El Magistrado Presidente, al admitir el recurso, designará por turno al Magistrado Ponente, mandando correr traslado del mismo a las partes, para que expresen lo que a su derecho convenga dentro de un plazo de cinco días.

26. Entonces, dicho aspecto al no haber sido controvertido ha quedado intocado y sigue rigiendo, con independencia de lo correcto o incorrecto de dichas razones, lo cierto es que, al no desvirtuar la totalidad de las consideraciones de la sentencia, éstas quedan firmes al no demostrarse la ilegalidad de los motivos y fundamentos que la sostienen.

27. Sin que en el presente caso se actualice algún supuesto de suplencia de la deficiencia de la queja, por lo que, resulta inoperante dicho agravio por deficiente.

28. En consecuencia, deberá confirmarse la sentencia recurrida.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 121, de la Ley del Tribunal, se resuelve lo siguiente.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada el cuatro de febrero de dos mil veinticinco, por el Juzgado Quinto de este Tribunal.

Notifíquese a las partes, de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal.

Transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior, el Magistrado Ponente, dentro de un plazo de diez días, formulará proyecto de resolución y lo someterá a la consideración de los Magistrados, quienes deberán emitir su voto dentro de una audiencia que tendrá verificativo dentro de los quince días siguientes; tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I y II de este artículo, los plazos anteriores serán de cinco y diez días, respectivamente. La resolución se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados del Tribunal en Pleno.

El Pleno podrá aplicar el medio de apremio o medida disciplinaria, de los previstos por esta Ley, cuando se denosté o falte al respeto a los Magistrados a través de la interposición de los recursos o cualquier otro curso. Si las faltas llegaran a constituir delitos, se procederá con arreglo a lo dispuesto en el Código Penal, consignando al culpable a la autoridad competente. Cuando la falta se cometa en primera instancia, corresponderá a los Titulares de los Órganos de Primera Instancia, dictar la aplicación del medio de apremio o medida disciplinaria.



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

VERSIÓN PÚBLICA

R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N

“ELIMINADO: no. folio/oficio/acta, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 1 y 2.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 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.
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.”

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 143/2023 JQ en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diez fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 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 diez días del mes de agosto de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.