



*****1

VS.
COMISIÓN DE HONOR Y JUSTICIA
DEL AYUNTAMIENTO DE MEXICALI.
RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE 240/2022 SE

MAGISTRADO PONENTE:
GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a once de abril de dos mil veinticuatro.

Resolución que confirma la sentencia dictada el **nueve de junio de dos mil veintitrés**, por la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción de este Tribunal.

RESULTANDO

1. Por escrito presentado el **cuatro de julio de dos mil veintitrés** la delegada de la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Mexicali interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia antes referida.
2. Mediante acuerdo de admisión dictado **veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés**, el Magistrado Presidente ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.
3. Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

4. Este Pleno es competente para conocer el Recurso de Revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV, 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.

SEGUNDO. Glosario

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Ley de Seguridad Pública	Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California.
Comisión	Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.



Reglamento	Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, Baja California.
Sala	Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción.

TERCERO.- Antecedentes.

- El acto impugnado en el juicio de nulidad consistió en la resolución de fecha diecinueve de octubre de dos mil veintidós en el procedimiento de remoción *****2, por la Comisión, mediante la cual determinó que el actor incumplió con la obligación prevista en el artículo 20, fracción XXXVI del Reglamento.
- Lo anterior al considerar que el actor, en su carácter de Agente de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, omitió reportar a la central de radio la detención que efectuó de un vehículo el veinte de febrero de dos mil diecinueve. En consecuencia, la Comisión determinó suspenderlo de su cargo por un periodo de 15 días sin goce de sueldo.
- La Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada con fundamento en el artículo 108 fracción II, de la Ley del Tribunal, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada por el demandante y condenó a la autoridad, entre otras cosas, a reponer el procedimiento.
- Inconforme con esa determinación, la autoridad interpuso el Recurso de Revisión que ahora constituye la materia de esta resolución.
- CUARTO.- Agravios.** La Ley del Tribunal no señala de manera expresa qué requisitos deberán contener la sentencias que se dicten en la segunda instancia.
- Conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- Del citado precepto deriva el principio de justicia completa, el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido² que dicho principio obliga a que la autoridad que conoce del asunto, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y

¹ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

² En la tesis de rubro: **"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."**
[Registro digital: 171257; Instancia: Segunda Sala; Novena Época; Materia(s): Constitucional; Tesis: 2a./J. 192/2007; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.; Tomo XXVI, Octubre de 2007, página 209; Tipo: Jurisprudencia.].

garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

12. En este orden de ideas, para satisfacer el principio de justicia completa, es innecesario transcribir los agravios planteados por la parte recurrente, sino atender al escrito de agravios y verificar que en el estudio haya pronunciamiento sobre cada uno de ellos.
13. 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.
14. Como ya se reseñó, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada, esto al considerar fundado el décimo motivo de inconformidad que planteó la parte actora en su demanda.
15. En ese motivo de inconformidad el actor sostuvo que la autoridad violentó su derecho de defensa; esto debido a que se le obligó a presentar a su testigo, siendo que, -en su momento- manifestó su imposibilidad para presentarlo; lo que a la postre generó que se declarara desierta esa prueba.
16. Como respuesta a este planteamiento, la Sala razonó que en términos del artículo 201, fracción III, del Reglamento, si bien es cierto un policía está obligado a presentar a sus testigos en un procedimiento de remoción, también lo es que cuando existe un impedimento justificado para presentarlos directamente, puede solicitar a la autoridad que sea ésta quien los cite.³
17. Por ese motivo, para la Sala, la Comisión dictó una resolución precedida de un procedimiento viciado. Por lo cual, declaró su nulidad y ordenó la reposición del procedimiento a fin de que se citen adecuadamente a los testigos.
18. **Argumentos de agravio.** En su recurso de revisión, la autoridad demandada argumentó -en esencia- que si bien es verdad que el Reglamento estipula que cuando existe impedimento justificado para presentar a los testigos será la autoridad quien los cite, también lo es que el artículo 162, fracción II, de la Ley de Seguridad Pública, estipula que es obligación del procesado presentar directamente a su testigo

³ Para efectos de ganar en claridad, se reproduce enseguida el artículo 201, fracción III del Reglamento, [en la parte que aquí interesa]:

Artículo 201.- Tratándose de pruebas testimoniales se observará lo siguiente:
I a II...

III. El Miembro estará obligado a presentar directamente a la audiencia a los testigos que para el caso ofrezca, debiendo acompañar el interrogatorio correspondiente, en caso de no presentar a los testigos o el interrogatorio, se declarará desierta la prueba; **cuando exista impedimento para presentarlos directamente, podrá solicitar al Secretario Técnico que los cite, señalando la causa o los motivos justificados que se lo impidan, en cuyo caso deberá proporcionar sus domicilios y, de resultar éstos incorrectos, quedará a cargo del Miembro su presentación;**

a la audiencia, debiendo acompañar el interrogatorio correspondiente.

19. Señaló la recurrente, que conforme al principio de jerarquía normativa, la Ley de Seguridad Pública obliga al actor a presentar a sus testigos, por lo que el Reglamento no puede permitir lo contrario a dicha ley.
20. Así mismo, la recurrente manifestó que en el caso concreto no operaba la aplicación supletoria del artículo 352 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, debido a que la Ley de Seguridad Pública sí regula la figura de los testigos, por lo que no es válido atender cuestiones que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir, invocando la tesis 2a. XVIII/2010 de rubro "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE".

Punto jurídico a resolver.

21. En mérito de lo anterior, el primer punto jurídico a resolver implicaría determinar si, de conformidad con el artículo 162, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública, el miembro policial tiene la carga procesal de presentar a los testigos al procedimiento de remoción, en todos los casos y sin excepción.

Criterio.

22. El artículo 162 no regula el supuesto en que el oferente de la prueba, por causa justificada, no pueda presentar a los testigos

Justificación.

23. En términos del artículo 162 de la Ley de Seguridad Pública el policía que es responsabilizado dentro de un procedimiento de remoción, tiene la carga probatoria de presentar a los testigos con el fin de demostrar la veracidad de sus proposiciones.
24. El referido artículo, en la parte que aquí interesa, es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 162.- Tratándose de pruebas testimoniales se observará lo siguiente: III.- El Miembro estará obligado a presentar directamente a la audiencia a los testigos que para el caso ofrezca, debiendo acompañar el interrogatorio correspondiente."

25. No obstante, ese precepto no debe ser interpretado en el sentido de que en todos los casos y sin excepción, debe ser el oferente de la prueba quien presente a los testigos.
26. Por el contrario, ese artículo debe entenderse sujeto a una excepción implícita; es decir, debe interpretarse de manera restrictiva a fin de asumir que no regula el supuesto en que el oferente de la prueba, por causa justificada, no pueda presentar a los testigos, supuesto que sí se encuentra regulado en el artículo 201, fracción III del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, al señalar que cuando exista impedimento por parte del policía para presentar a sus testigos, podrá solicitar al Secretario Técnico que los cite, señalando la causa y motivos que se lo impidan.

27. Bajo esa interpretación, no existe contraposición entre el Reglamento de Servicio Profesional de Carrera y la Ley de Seguridad Pública, sino más bien, el primer ordenamiento regula un supuesto que no está previsto en la legislación de mérito.
28. Con tal interpretación, en términos del principio pro persona que tutela el artículo primero constitucional, se garantiza con mayor amplitud el derecho de defensa del oferente de la prueba contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal; en cambio, de optarse por la interpretación opuesta, implicaría hacer nugatorio tal derecho.
29. Lo anterior es así, dado que entender lo opuesto, es decir, que aun en el supuesto de que exista el citado impedimento el oferente debe presentar a los testigos, significaría restringir su derecho a defenderse y ofrecer pruebas, al generar un obstáculo insuperable para lograr su desahogo.
30. Es pertinente señalar que tal interpretación atiende al principio general de derecho de que nadie está obligado a lo imposible.

Precedente

En términos del artículo 162 de la Ley de Seguridad Pública el policía que es responsabilizado dentro de un procedimiento de remoción, tiene la carga procesal de presentar a los testigos con el fin de demostrar la veracidad de sus proposiciones. No obstante, ese precepto no debe ser interpretado en el sentido de que en todos los casos y sin excepción, debe ser el oferente de la prueba quien presente a los testigos. Por el contrario, ese artículo debe interpretarse de manera restrictiva a fin de asumir que no regula el supuesto en que el oferente de la prueba, por causa justificada, no pueda presentar a los testigos, supuesto que sí se encuentra regulado en el artículo 201, fracción III del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, al señalar que cuando exista impedimento por parte del policía para presentar a sus testigos, podrá solicitar a la autoridad que los cite, señalando la causa y motivos que se lo impidan. Bajo esa lógica, no existe contraposición entre el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera y la Ley de Seguridad Pública, sino más bien, el primer ordenamiento regula un supuesto que no está previsto en la legislación de mérito. Con tal interpretación, en términos del principio pro persona que tutela el artículo primero constitucional, se garantiza con mayor amplitud el derecho de defensa del oferente de la prueba contenido en el artículo 14 Constitucional; en cambio, de optarse por la interpretación opuesta, implicaría hacer nugatorio tal derecho, al generar un obstáculo insuperable para lograr el desahogo de la prueba testimonial, lo que, además, no sería acorde con el principio general de derecho de que nadie está obligado a lo imposible.

Así, el siguiente punto jurídico consiste en determinar si el artículo 201, fracción III, del Reglamento del Servicio Profesional, al señalar que cuando exista impedimento por parte del miembro para presentar a sus testigos, podrá solicitar a la autoridad que los cite, contraviene los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Criterio

31. El artículo 201, fracción III, del Reglamento del Servicio Profesional, al señalar que cuando exista impedimento por parte del miembro para presentar a sus testigos, podrá solicitar a la autoridad que los cite, no contraviene los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en razón de que solo desarrolla y complementa lo previsto en el artículo 162, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública, para el desahogo de la prueba testimonial en el procedimiento de remoción.

Justificación

32. Al resolver la contradicción de tesis 252/2019⁴, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero, implica una prohibición de regular, vía normas reglamentarias, materias (o ciertos aspectos de éstas) que por su importancia deben ser desarrolladas por una norma de tipo legal; a su vez, el principio de subordinación jerárquica obliga a que la norma reglamentaria no sea exorbitante respecto del contenido de la ley que la precede; en otras palabras: *"... exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida."*
33. Asimismo, al resolver la controversia constitucional 14/2001⁵, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el contenido y alcance de la facultad reglamentaria de los Municipios, precisando que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, *"bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal"*, que tienen una mayor extensión normativa y en donde los

⁴ De la que derivó la tesis de jurisprudencia de rubro: **"PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 70 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ UN REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL, NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA."** [Registro digital: 2020638; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 120/2019 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo I, página 366; Tipo: Jurisprudencia].

⁵ De la que derivó la tesis de jurisprudencia de rubro: **"MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA."** [Registro digital: 176929; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 132/2005; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2069; Tipo: Jurisprudencia.].

Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

34. En la resolución de la controversia constitucional 14/2001, el Pleno precisó que dentro de los reglamentos que se pueden emitir con fundamento en la fracción II del artículo 115 Constitucional, son los de la materia de seguridad pública, los cuales deberán respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil; tal como se advierte de la siguiente transcripción (énfasis añadido):

"b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

*Es importante destacar, nuevamente, **que si bien esta nueva categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.***

También resulta pertinente recapitular que dentro de las leyes locales que deben ser respetadas se encuentran las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen por objeto la fijación de ciertos lineamientos o bases generales que establezcan un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

A su vez, las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera.

*Como se dijo con anterioridad, los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, **pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.***

Por último, resulta importante destacar que el ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio no es obligatoria, mientras que la Constitución Federal, dentro del concepto de leyes en materia municipal, ha contemplado como obligación para las legislaturas la expedición de normas detalladas que actúen de manera supletoria y temporal en aquellos Municipios que no cuenten con estos ordenamientos.

Ejemplificaremos ahora algunos de los tipos de reglamentos que se pueden emitir con fundamento en esta fracción.

El reglamento interior se encarga de la composición y estructura del Ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar en este

reglamento son: residencia e instalación del Ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de Cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, etcétera.

Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.

Los reglamentos de servicios públicos, por otro lado, regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien, de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, sea de manera directa, en colaboración o concesionado a particulares.

Asimismo, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.
(...)"

35. Adicionalmente, en la tesis de jurisprudencia P./J. 132/2001⁶, el Pleno de nuestro más alto Tribunal señaló que los Municipios, en ejercicio de su facultad regulatoria prevista en la fracción II del artículo 115 Constitucional, deben respetar ciertos imperativos, pues las normas que expidan: **1)** No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; **2)** En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, **3)** Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.
36. Preciado lo anterior, resulta pertinente reproducir -en lo que interesa- los artículos 21, 73, 115, 123, de la Constitución Federal, 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 1, 7, 99, 101, 104 y 105 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1, 2, 111, 153, transitorios sexto y noveno de la Ley de Seguridad Pública:

⁶ **FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

(...)
La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
(...)"

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)
XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;
(...)"

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(...)
III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
(...)



Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales."

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(...)

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

(...)"

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA.

"ARTÍCULO 82.- Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes:

A. ATRIBUCIONES:

I.- Regular todos los ramos que sean competencia del Municipio y reformar, derogar o abrogar los ordenamientos que expida, así como establecer todas las disposiciones normativas de observancia general indispensables para el cumplimiento de sus fines;

II.- Expedir los bandos de policía y gobierno, así como los demás reglamentos,

circulares y disposiciones administrativas, que regulen:

(...)

d) La preservación del orden y la seguridad pública.

(...)

X.- Ejercer la función de seguridad pública municipal, en coordinación con los órdenes de gobierno federal y estatal; y (...)"

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

"Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia."

"Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

(...)

VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;

(...)"

"Artículo 99.- La actuación de los Integrantes de las Instituciones Policiales se regirá por los principios previstos en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 de esta Ley.

Las legislaciones de la Federación y las entidades federativas establecerán sus regímenes disciplinarios, sobre las bases mínimas previstas en el presente capítulo.

(...)"

"Artículo 101.- El régimen disciplinario se ajustará a los principios establecidos en la Constitución Federal, la presente Ley y los ordenamientos legales aplicables y comprenderá los deberes, las correcciones disciplinarias, las sanciones y los procedimientos para su aplicación."

Artículo 104.- El procedimiento ante las autoridades previstas en las leyes de la materia, iniciará por solicitud fundada y motivada del titular de la unidad encargada de los asuntos, dirigida al titular o presidente de la instancia correspondiente, remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor.

Los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, deberán realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y observará en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento."

Artículo 105.- La Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán instancias colegiadas en las que participen, en su caso, cuando menos, representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las Instituciones Policiales, para conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario.
(...)"

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto desarrollar las bases de aplicación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, así como regular la prestación del servicio de seguridad pública, los servicios de seguridad privada y la relación administrativa entre los Miembros de las Instituciones Policiales del Estado de Baja California y las Dependencias de la Administración Pública Centralizada Estatal o Municipal, con motivo de la prestación de sus servicios, conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

ARTÍCULO 2.- La aplicación de esta Ley corresponde al titular del Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia, por conducto de las Dependencias, Entidades, Contralorías Internas, de la Comisión, y demás que las leyes determinen.
Los Municipios, atendiendo a su autonomía y conforme a su propia organización, podrán reglamentar la presente Ley en las materias que le compete hacerlo, en los términos permitidos por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley."

ARTÍCULO 111.- La integración, organización y funcionamiento de la Comisión se establecerá en el reglamento que expida el Ejecutivo Estatal y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia.
En la Comisión habrá, en su caso, representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las Instituciones Policiales."

ARTÍCULO 153.- El procedimiento iniciará por acuerdo de la Comisión correspondiente, de acuerdo a lo previsto en la Ley y las disposiciones reglamentarias que correspondan."

TRANSITORIO SEXTO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán expedir el ordenamiento para la integración, organización y funcionamiento de las instancias encargadas del conocimiento y resolución de los procedimientos de carrera policial y régimen disciplinario."

TRANSITORIO NOVENO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, expedirán las disposiciones reglamentarias de la presente Ley."

37. De una interpretación sistemática de los artículos en comento y conforme a los criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes aludidos, se obtiene que los Ayuntamientos del Estado de Baja California pueden válidamente expedir normas reglamentarias en materia de seguridad pública y en específico al régimen disciplinario de los miembros de sus instituciones policiales, pero no de modo arbitrario, sino conforme a las bases normativas previstas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

y la Ley de Seguridad Pública; además, sin contradecir a la Constitución Federal ni a la local, así como tampoco a las leyes federales o a las locales expedidas por el Congreso del Estado de Baja California.

38. Lo anterior, porque los municipios tienen a su cargo, junto con la Federación y las entidades federativas, las funciones de seguridad pública, estableciendo tanto la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Pública, las bases para que los municipios establezcan instancias colegiadas que conozcan y resuelvan, en su respectivo ámbito de competencia, toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario; debiendo expedir los Ayuntamientos las normas para la integración, organización y funcionamiento de tales instancias, así como las demás disposiciones reglamentarias a la Ley de Seguridad Pública que estén dentro de su ámbito de competencia.
39. Por lo tanto, atendiendo a la facultad reglamentaria prevista en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal y 82 de la Constitución Local, en relación con las disposiciones de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Pública antes reproducidas, los Ayuntamientos están facultados para expedir disposiciones reglamentarias a la Ley de Seguridad Pública, así como al régimen disciplinario de los miembros policiales contenido en éste último ordenamiento.
40. Disposiciones que, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 132/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a la Estatal, así como tampoco a las leyes federales o locales; además, deben adecuarse a las bases normativas emitidas por el Congreso del Estado de Baja California.
41. Precisado lo anterior, corresponde analizar si en el caso concreto, el artículo 201, fracción III, del Reglamento del Servicio Profesional, en relación al artículo 162 de la Ley de Seguridad Pública, contraviene los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, al señalar que cuando exista impedimento por parte del policía para presentar a sus testigos, podrá solicitar al Secretario Técnico que los cite, señalando la causa y motivos justificados que se lo impidan.
42. Los citados preceptos legales establecen lo siguiente:

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA

ARTÍCULO 162.- *Tratándose de pruebas testimoniales se observará lo siguiente:*

I.- No se admitirán más de tres testigos por cada hecho que se le impute al Miembro.

II.- Cuando el testigo tenga carácter de autoridad, rendirá su testimonio por escrito dentro de un plazo no mayor de 15 días contados a partir del día siguiente en que reciba el interrogatorio.

III.- El Miembro estará obligado a presentar directamente a la audiencia a los testigos que para el caso ofrezca, debiendo acompañar el interrogatorio correspondiente.

La Comisión podrá desechar las preguntas que, a su juicio, sean capciosas, inconducentes e insidiosas, o aquellas que no tengan relación con el hecho que se le imputa.

IV.- Admitida la prueba testimonial, no se aceptará la sustitución de testigos.

REGLAMENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL

Artículo 201.- Tratándose de pruebas testimoniales se observará lo siguiente:

- I. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho, acto u omisión que se le impute al Miembro;
- II. Cuando el testigo tenga carácter de autoridad, comparecerá por escrito, dentro de un plazo no mayor de quince días contados a partir del día siguiente en que reciba el interrogatorio;
- III. El Miembro estará obligado a presentar directamente a la audiencia a los testigos que para el caso ofrezca, debiendo acompañar el interrogatorio correspondiente, en caso de no presentar a los testigos o el interrogatorio, se declarará desierta la prueba; cuando exista impedimento para presentarlos directamente, podrá solicitar al Secretario Técnico que los cite, señalando la causa o los motivos justificados que se lo impidan, en cuyo caso deberá proporcionar sus domicilios y, de resultar éstos incorrectos, quedará a cargo del Miembro su presentación;
- IV. El Secretario Técnico, podrá desechar las preguntas que, a su juicio, sean capciosas, inconducentes e insidiosas, o aquellas que no tengan relación con las imputaciones.
- V. Admitida la prueba testimonial, no se aceptará la sustitución de testigos.

43. El siguiente punto jurídico a resolver es establecer si procede la aplicación supletoria del artículo 352 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, para efectos de que sea la autoridad quien deba citar a los testigos cuando el oferente de la prueba manifieste su imposibilidad para presentarlos.
44. Los argumentos de agravio **son parcialmente fundados pero inoperantes** para revocar la sentencia.

Criterio:

45. A juicio de este Pleno, no procede la aplicación supletoria del artículo 352 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, al regular el Reglamento del Servicio Profesional el supuesto en que el oferente de la prueba, por causa justificada, no pueda presentar a los testigos.

Justificación:

46. En efecto, conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.)⁷ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

⁷ De rubro y texto siguientes:

SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) **La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;** c) **Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir;** y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Nación, dentro de los requisitos para que opere la aplicación supletoria de una ley es que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente, por lo que esa omisión o vacío legislativo hace necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

47. Como se expuso en el presente fallo, el artículo 201, fracción III, del Reglamento del Servicio Profesional regula el supuesto en que el oferente de la prueba, por causa justificada, no pueda presentar a los testigos. Lo anterior, al señalar que cuando exista impedimento por parte del miembro para presentar a sus testigos, podrá solicitar a la autoridad que los cite, señalando la causa y motivos que se lo impidan.
48. Por lo tanto, en el caso, no opera la aplicación supletoria del artículo 352 del Código Civil Adjetivo, respecto a su porción normativa que establece que el Juez citará a los testigos cuando el oferente de la prueba manifieste su imposibilidad para presentarlos, en atención a que no existe omisión alguna en la regulación de ese supuesto por parte del Reglamento del Servicio Profesional.
49. Así, le asiste la razón a la recurrente respecto a que en el caso no procede la aplicación supletoria del artículo 352 del Código Civil Adjetivo. Sin embargo, los argumentos expuestos por la recurrente son inoperantes para revocar la sentencia emitida por el Juzgado, ya que no desvirtuaron las demás consideraciones en que se sustentó y que siguen rigiendo el sentido del fallo, consistentes en que la autoridad incumplió con las formalidades del debido proceso dado a que, en términos del artículo 201, fracción III, del Reglamento del Servicio Profesional, la autoridad debió citar a los testigos en el procedimiento de remoción, al haber manifestado el miembro policial su imposibilidad para presentarlos por su cuenta.

Precedente:

Conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", dentro de los requisitos para que opere la aplicación supletoria de una ley es que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente, por lo que esa omisión o vacío legislativo hace necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir. En ese sentido, el artículo 201, fracción III, del Reglamento del Servicio Profesional regula el supuesto en que el oferente de la prueba, por causa justificada, no pueda presentar a los testigos; lo anterior, al señalar que cuando exista impedimento por parte del miembro para presentar a sus testigos, podrá solicitar a la autoridad que los cite,

señalando la causa y motivos que se lo impidan. Por lo tanto, en el procedimiento de remoción sustanciando conforme al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, Baja California, no opera la aplicación supletoria del artículo 352 del Código Civil Adjetivo, respecto a su porción normativa que establece que el Juez citará a los testigos cuando el oferente de la prueba manifieste su imposibilidad para presentarlos, en atención a que no existe omisión alguna en la regulación de ese supuesto por parte del citado Reglamento.

50. En las relatadas condiciones, ante lo infundado e inoperante de los argumentos de agravio hechos valer, lo procedente es confirmar la sentencia dictada por la Sala Especializada de este Tribunal el **nueve de junio de dos mil veintitrés** en el juicio en que se actúa.
51. Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

RESUELVE

ÚNICO. Es infundado e inoperante el agravio que planteó la autoridad demandada en su recurso. Por tanto, se confirma la sentencia dictada el **nueve de junio de dos mil veintitrés** por la Sala Especializada de este Tribunal.

Notifíquese a las partes mediante boletín jurisdiccional, enviando el aviso correspondiente.

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

GMS/IAM/mamm*

1

“ELIMINADO: Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1. Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos 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.”

2

“ELIMINADO: Número de procedimiento, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 2. 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.”

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 240/2022 SE, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en quince 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 diecisiete días del mes de octubre de dos mil veinticuatro.-----





SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.