RECURSO DE REVISIÓN

(1********)**
VS.
COMISIÓN DE HONOR Y JUSTICIA DEL AYUNTAMIENTO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.

EXPEDIENTE: 223/2022 S.E.

PONENTE:
MAGISTRADO CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ

Mexicali, Baja California, nueve de julio de dos mil veintiséis.

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

ÍNDICE

RESULTANDOS 2

- Antecedentes en sede administrativa 2
- Antecedentes en primera instancia 2
- Antecedentes en segunda instancia 3

CONSIDERANDOS 3

- Competencia 3
- Oportunidad 3
- Estudio de los agravios 5

RESOLUTIVO 22

GLOSARIO

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado 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.

I. R E S U L T A N D O S

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Antecedentes en sede administrativa.

1. El veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno la Comisión dio inició al procedimiento de responsabilidad administrativa (2**********) en contra de (1**********). El motivo en que sustentó su determinación es que, a su parecer, había elementos para presumir que ese elemento policial incumplió con la obligación contemplada en el artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento; consistente en reportar a la central de radio la detención de un vehículo.

2. El veintidós de septiembre de dos mil veintidós, la Comisión emitió la resolución que puso fin al referido procedimiento, en la que determinó que sí había responsabilidad administrativa por parte de (1**********). Por lo cual, le impuso la sanción consistente en suspensión temporal por un término de quince días laborables sin goce de sueldo.

Antecedentes en primera instancia.

3. El seis de octubre de dos mil veintidós (1**********) promovió juicio contencioso administrativo en contra de la resolución referida anteriormente; el cual fue admitido por la Sala el seis de octubre de ese mismo año.

4. Por sentencia del veintisiete de febrero de dos mil veintitrés la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada argumentando esencialmente que no había elementos de prueba que acreditaran la responsabilidad administrativa de (1**********).

Antecedentes en segunda instancia.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

5. Con motivo de lo anterior, el veintiuno de marzo de dos mil veintitrés, la Comisión interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido mediante acuerdo de tres de mayo de ese mismo año.

6. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, y se les notificó que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Guillermo Moreno Sada y Alberto Loaiza Martínez.

7. Agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes….

II. C O N S I D E R A N D O S

8. **COMPETENCIA.** Este Pleno es competente para conocer el recurso de referencia al impugnarse una sentencia definitiva dictada por uno de los órganos jurisdiccionales de primera instancia de este Tribunal. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

9. **OPORTUNIDAD.** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, debido a que la sentencia de mérito se notificó a la demandada por boletín jurisdiccional el veintiuno de marzo de dos mil veintitrés y, como se reseñó, el recurso se interpuso ese mismo día, es decir, fue presentado antes de que empezara a correr el término previsto en la Ley para interponerlo. No obstante,

VERSIÓN PÚBLICA

lo anterior no significa que pueda considerarse extemporáneo; esto es así, en virtud de la jurisprudencia de este Tribunal que se reproduce enseguida:

TESIS DE JURISPRUDENCIA 3/2024.
RECURSO DE REVISIÓN. DEBE ADMITIRSE AUN CUANDO SE PRESENTE ANTES DE QUE INICIE EL TÉRMINO PREVISTO EN LA LEY, PARA SU INTERPOSICIÓN.

Hechos: La autoridad demandada interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva, antes de que iniciara el término previsto en el artículo 121 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California para su presentación.

Criterio: El recurso de revisión debe admitirse, aun cuando se presente antes de que inicie el término previsto en la ley para su interposición.

Justificación: De una interpretación teleológica del artículo 121 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, se obtiene que la finalidad de dicho numeral, al establecer un límite temporal para interponer el recurso de revisión, es evitar que permanezca abierta indefinidamente la posibilidad de que las partes puedan controvertir las resoluciones dictadas por los órganos de primera instancia de este Tribunal, dado que eso impediría que adquieran firmeza. De no existir ese límite, no solo se vulneraría el derecho a la certeza y seguridad jurídica, sino que además se comprometería el desarrollo normal del proceso, al impedir que se substancien cada una de sus etapas -de forma sucesiva- mediante la clausura definitiva de cada una de ellas. Por tal motivo, si un recurso se presenta antes de que inicie el término que fija la ley para interponerlo, no se conculca ese numeral, por lo que debe ser admitido.

Precedentes:

Recurso de Revisión 339/2022 J.P. Promovente: Ramiro Pérez Madrigal. Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. 14 de diciembre de 2023.

VERSIÓN PÚBLICA

Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

Recurso de Revisión 459/2022 J.P. Promovente: José Manuel Vera Peña. Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. 14 de diciembre de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

Recurso de Revisión 293/2022 J.P. Promovente: Domingo Medel Díaz. Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. 18 de enero de 2024. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Carlos Rodolfo Montero Vázquez.

ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

- **CUESTIONES PRELIMINARES**

10. En la sentencia recurrida, la Sala determinó que en mérito de los elementos de prueba desahogados durante el procedimiento (2**********), no se podía tener por acreditada la responsabilidad administrativa de (1**********).

11. Para arribar a esa conclusión, la Sala refirió esencialmente que a diferencia de lo que sostuvo la Comisión, las actas administrativas levantadas por los inspectores (en las que se había hecho constar la presunta detención del vehículo) no hacen prueba plena de la conducta imputada, debido a que como no se ratificaron durante el procedimiento, constituyen meros indicios.

12. Así, partiendo de esa premisa, la Sala concluyó que no se desahogaron pruebas durante el procedimiento a partir de las cuales pudiera tenerse por acreditado que (1**********)

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

incumplió con la obligación contemplada en el artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento; la cual, como ya se dijo, consiste en reportar a la central de radio la detención de un vehículo.

- **AGRAVIOS PLANTEADOS POR LA AUTORIDAD**

13. Para refutar las consideraciones de la Sala, la autoridad planteó dos agravios en su recurso de revisión; los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera[1]:

I. En el primer agravio argumentó que a diferencia de lo que sostuvo la Sala, las actas administrativas hacen prueba plena tomando en consideración: a) que los inspectores tienen fe pública[2]; y b) que esas actas son documentos públicos y merecen ese valor al constituir documentos

[1] No se transcribirán los agravios por no existir obligación al respecto conforme a la Ley del Tribunal, como lo precisa la jurisprudencia 2/2024 emanada de este Pleno; la cual resulta aplicable.

> 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.
>
> Precedentes: Recurso de Revisión 87/2023 J.P. Promovente: Ileana Ibarra Solórzano. Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. 16 de febrero de 2024. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Moreno Sada. Recurso de Revisión 10/2023 J.P. Promovente: Patricia Manuela González Navarro. Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. 16 de febrero de 2024. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Moreno Sada. Recurso de Revisión 652/2022 J.P. Promovente: Marisela González García. Autoridad demandada: Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. 16 de febrero de 2024. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Moreno Sada.

[2] A juicio de la autoridad la fe pública de los inspectores se puede advertir a partir de los artículos 16, fracción XI, del Reglamento y 100, fracción IV, de la Ley de Seguridad Pública; los cuales son del tenor siguiente:

> ARTÍCULO 16.- El departamento de Supervisión tendrá un titular denominado Jefe del Departamento de Supervisión, y contará con las siguientes atribuciones:
> I a X…
> XI.- Las demás que le sean encomendadas por el titular de la Dirección de Responsabilidades Administrativas, así como aquellas que le confieran las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.
>
> IV.- El personal encargado de auxiliar a las autoridades responsables en el procedimiento de la separación definitiva o sanción de los Miembros por infringir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.
>
> ARTÍCULO 100.- Para la aplicación de esta Ley, tendrán fe pública:
> I a III…
> IV.- El personal encargado de auxiliar a las autoridades responsables en el procedimiento de la separación definitiva o sanción de los Miembros por infringir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

auténticos expedidos por funcionarios en el ejercicio de sus funciones[3].

II. En su segundo agravio, la autoridad refirió que la Sala violó el principio de exhaustividad en el dictado de las sentencias debido a que omitió valorar -además de las actas administrativas- el resto del material probatorio, el cual, a su ver, al adminicularse, resulta suficiente para acreditar la responsabilidad administrativa imputada al miembro policial. Además, omitió analizar los argumentos que planteó en la contestación de la demanda.

- **PUNTOS JURÍDICOS A RESOLVER**

14. Como se aprecia de lo anterior, el estudio de los agravios planteados por la autoridad esencialmente implica determinar si quedó acreditada o no la conducta que le fue imputada al miembro policial.

15. Ahora bien, para emprender ese análisis, a su vez debe establecerse si los inspectores están investidos fe pública; si las actas que levantan constituyen documentos públicos; qué alcance y valor probatorio tienen esos instrumentos y, sobre todo, si quedó acreditada la conducta imputada al miembro policial. En ese tenor, el estudio de fondo que enseguida emprenderá este Pleno se segmentará en estos tres temas. De manera que el estudio quedará estructurado de la siguiente manera:

---

[3] Esto en términos de los artículos 285, fracción III, y 322, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

> ARTÍCULO 285.- La ley reconoce como medios de prueba:
> I a II…
> III.- Documentos Públicos;
>
> ARTÍCULO 322.- Son documentos públicos:
> I…
> II.- Los documentos auténticos expedidos por funcionarios que desempeñen cargo público, en lo que se refiera al ejercicio de sus funciones;

VERSIÓN PÚBLICA

Tema 1.	¿Los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura municipal de Mexicali, están investidos de fe pública?
Tema 2.	Las actas administrativas que levantan los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali ¿Constituyen documentos públicos? De ser así ¿Cuál es su alcance y valor probatorio?
Tema 3.	¿Se acreditó la conducta imputada al miembro policial durante el procedimiento?

¿Los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali, están investidos de fe pública?

16. Los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali no están investidos de fe pública. No existe algún precepto legal o reglamentario en nuestro marco jurídico que así lo prevea. Los cuerpos normativos que tienen aplicación en este caso [Ley de Seguridad Pública y Reglamento Interno de la Sindicatura], no contienen alguna disposición en ese sentido.

17. Ahora bien, este Pleno no pasa por alto que las autoridades demandadas argumentaron que gozaban de fe pública en mérito del artículo 100, fracción IV, de la Ley de Seguridad Pública; el cual es del tenor siguiente:

> *Artículo 100.- Para la aplicación de esta Ley, tendrán fe pública:*
> *I a III…*
> *IV.- El personal encargado de auxiliar a las autoridades responsables en el procedimiento de la separación definitiva o sanción de los Miembros por infringir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.*

18. No obstante, para este Pleno, ese artículo no puede entenderse referido a los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali; eso es así, debido de que ni en la Ley de Seguridad Pública ni en el Reglamento se establece que estos funcionarios son -o

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

pueden ser- personal encargado de auxiliar en el procedimiento de la separación definitiva o responsabilidad administrativa.

19. Ya ha sido desarrollado en otros precedentes de este Pleno[4], el criterio de que, por su naturaleza, la competencia debe provenir de una manifestación precisa del legislador o del artífice de la norma, porque la competencia en el Derecho Administrativo no es la regla sino la excepción, como lo ha definido la doctrina: *"…El concepto de competencia, propio del derecho público es análogo al de capacidad en el Derecho privado, pero no idéntico. Se diferencian en que, mientras en el Derecho privado, la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el Derecho Público la competencia es la excepción y la incompetencia la regla"* [5].

20. Por tanto, si en este caso no hay un precepto que establezca que los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali, son personal encargado de auxiliar en el procedimiento de la separación definitiva o responsabilidad administrativa, entonces no es dable atribuirles ese rol o carácter.

21. Por lo demás, tampoco existe algún precepto legal o reglamentario que dote a esos funcionarios de alguna potestad de auxilio en esos procedimientos o que se les faculte para tener alguna participación en su substanciación. Y es que, si bien están facultados para levantar actas administrativas que a la postre pueden dar lugar a cualquiera de esos procedimientos, eso no significa que funjan como auxiliares de las autoridades responsables del trámite.

[4] Así lo dispuso al resolver el Recurso de Revisión 322/2021 J.T.

[5] "El Acto Administrativo", *José Alberto Dromi*, 1985, Instituto de Estudios de Administración Local, Santa Engracia 7, 28010, Madrid.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

22. La naturaleza de su cargo -como su propia denominación lo indica- es de supervisión y no de auxilio. Por tanto, el hecho de que el trabajo de un supervisor pueda servir para que, a su vez, otra autoridad ejerza el suyo, no le da un carácter asistencial. De manera que, no siendo personal auxiliar, no pueden considerarse investidos de fe pública en términos del artículo 100, fracción IV, de la Ley de Seguridad Pública.

PRECEDENTE

De conformidad con el artículo 100, fracción IV, de la Ley de Seguridad Pública, el personal encargado de auxiliar en el procedimiento de la separación definitiva o responsabilidad administrativa, tiene fe pública; sin embargo, no existe algún precepto legal o reglamentario que dote a los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali, de alguna potestad de auxilio en esos procedimientos o que se les faculte para tener alguna participación en su substanciación. Y es que si bien están facultados para levantar actas administrativas que a la prostre pueden dar lugar a cualquiera de esos procedimientos, eso no significa que funjan como auxiliares de las autoridades responsables del trámite. La naturaleza de su cargo -como su propia denominación lo indica- es de supervisión y no de auxilio. Por tanto, el hecho de que su trabajo pueda servir para que, a su vez, otra autoridad ejerza el suyo, no le da un carácter asistencial. De manera que, no siendo personal auxiliar, no pueden considerarse investidos de fe pública en términos del citado precepto legal.

Las actas administrativas que levantan los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali ¿Constituyen documentos públicos? De ser así ¿Cuál es su alcance y valor probatorio?

23. En términos del artículo 16, fracción VIII, del Reglamento, los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades Administrativas de la Sindicatura Municipal de Mexicali, están facultados para levantar actas

VERSIÓN PÚBLICA

administrativas cuando un servidor público municipal incumple con las obligaciones previstas en la Ley o reglamentos que le resultan aplicables.[6]

24. Por tal motivo, en mérito de lo dispuesto por el artículo 322, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles, esas actas son documentos públicos, al constituir instrumentos auténticos[7] expedidos por funcionarios que desempeñan un cargo público, en el ejercicio de sus funciones.

25. Ahora bien, debido a que esas actas dan cuenta de hechos, también se les puede considerar como documentos narrativos [como los denomina la doctrina[8]]. Lo cual puede generar confusión sobre si se les debe conceder valor probatorio para tener por acreditado tanto de la existencia de los testimonios asentados en esos instrumentos, como el de los hechos testimoniados.

26. En otras palabras, la confusión estriba en que no es claro si esas actas que hacen prueba plena en relación a aspectos como la fecha de emisión del documento o el funcionario que lo emitió, tienen o no la misma fuerza para acreditar lo ocurrido según el testimonio de los supervisores; es decir, su veracidad intrínseca material, entendida como la correspondencia de lo que en ellas se asienta con lo que sucedió en la realidad.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

---

[6] *Artículo 16. El Departamento de Supervisión tendrá un titular denominado Jefe del Departamento de Supervisión, y contará con las siguientes atribuciones:*

I a VII…

VIII. Levantar por sí o por personal a su cargo, actas administrativas cuando algún Servidor Público Municipal incumpla con las obligaciones previstas en la Ley o reglamentos que le resultan aplicables.

[7] Conforme a la doctrina, es autentico un documento, cuando existe certeza sobre la persona que lo ha firmado o elaborado.

[8] Véase la obra “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, de Francesco Carnelutti, Editorial Harla, página 402.

27. Pues bien, a juicio de este Pleno, dar respuesta a esta cuestión, implica abordar la problemática desde dos planos de observación distintos. Desde el primero, habría que analizar qué prueban esas actas; y, desde el segundo, lo que tendría que determinarse es cuán convincentes son o deberían ser, según el caso concreto.

28. La primera cuestión [qué prueban esas actas], podría reformularse en un planteamiento aún más concreto: ¿Las actas tienen el alcance para probar los hechos ocurridos según el testimonio de los supervisores?

29. En ese tenor, para este Pleno, la respuesta a ese cuestionamiento no puede ser otra que afirmativa. Las actas administrativas que levantan los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali sí tienen el alcance para probar los hechos testimoniados.

30. Se arriba a esa conclusión, por una razón de orden práctico relacionada con el principio de eficacia de la actuación administrativa. Si esas actas carecieran de valor probatorio para acreditar los hechos atestiguados por los supervisores, se vería desarticulado todo el sistema de supervisión de la Sindicatura.

31. Esto es así, debido a que esas actas dan cuenta de hechos que por lo general son instantáneos o efímeros por lo que se desvanecen en un periodo breve, de manera que es común que constituyan la única manera de documentar de manera oficial que esos hechos efectivamente se verificaron.

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA TE JA BAJA CALIFORNIA
VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

32. Por lo cual, si la Sindicatura les confiriera el valor de meros indicios, nunca podría concluir -siquiera de manera presuntiva- la responsabilidad de los agentes y, por ende, nunca estaría en posibilidades de solicitar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa.

33. Por ejemplo, en el caso concreto, la única prueba directa de los hechos imputados, son las actas levantadas por los supervisores. El resto del material probatorio constituye solo indicios; es decir, no prueban la detención del vehículo, ni la hora en que tuvo lugar, sino aspectos periféricos o marginales como el hecho de que ese día el Agente sí prestó sus servicios.

34. Por tanto, si a esas actas se le concede el valor de un mero indicio, al no haber otras pruebas o indicios que acrediten la detención del vehículo ni la hora en que tuvo lugar, nunca, en ningún caso, podría formarse convicción sobre la existencia de la falta administrativa.

35. Por esa razón, a juicio de este Pleno, es sumamente grave tomar una postura así. Mas aún, porque claramente la razón de que en casos como el que ahora nos ocupa no se desahoguen más pruebas para acreditar la falta, no es por virtud de la negligencia o descuido de la Sindicatura, sino en razón de la naturaleza de los hechos imputados, los cuales, como ya se explicó, al ser instantáneos, solo pueden ser documentados precisamente a través de las actas que levantan los supervisores.

36. Por ese motivo, aun y cuando la Sindicatura hiciera todo lo que está a su alcance para hacerse llegar de todas las pruebas posibles, no habría manera de que tuviera por

VERSIÓN PÚBLICA

acreditada la falta administrativa, ni siquiera de manera presunta.

37. Por tanto, si la intención del Estado es inhibir la realización de ciertas conductas por parte de los Agentes de Policía y asegurar el respeto del marco jurídico, sería contradictorio concebir las actas como meros indicios. Nunca podría acreditarse la falta, porque desde esa óptica la única prueba directa que suele existir en esos casos sería insuficiente.

38. En ese tenor, asumir una postura como la que tomó la Sala tornaría totalmente ineficaz todo el sistema de supervisión de la Sindicatura. Si por vía legal y reglamentaria se dotó a los supervisores de la facultad de levantar actas, es un contrasentido (además de violatorio del principio de eficacia de la actuación administrativa) determinar que lo que en ellas se asienta es intrascendente.

39. La facultad de levantar actas supone funcionarios altamente especializados y, por ende, capacitados para observar y documentar los hechos que les constan. Además, esos funcionarios son objetivamente desinteresados, con competencia objetiva y expresa para realizar esa tarea; y, por si fuera poco, están sujetos a un régimen constitucional de responsabilidad que puede significarles graves perjuicios en caso de conducirse con falsedad.

40. Por tal motivo, si legal y reglamentariamente se les confirió la facultad de levantar actas para documentar faltas administrativas, no hay razón para restarle eficacia probatoria a sus testimonios. Por el contrario, lo natural es estimar que los hechos que relatan son veraces, debido a que está implícito en esa facultad el alcance de sus deposiciones.

VERSIÓN PÚBLICA

41. En ese orden de ideas, negar el alcance probatorio de las actas de inspección implica negar la posibilidad de que la Administración Pública de inicio a los procedimientos disciplinarios en donde el inculpado pueda alegar lo que a su derecho convenga y aportar los medios de prueba que contrarresten las pruebas de cargo.

42. Ahora bien, el hecho de que las actas puedan ser tomadas en cuenta para probar tanto la existencia de los testimonios asentados en esos instrumentos, como el de los hechos testimoniados, no significa que sean infalibles y que en todos los casos deban considerarse convincentes e irrefutables.

43. Como ya se dijo, las actas que levantan lo supervisores pueden ser considerados documentos narrativos. Por lo cual, para asignarles el valor que merecen como medio de convicción, deben tomarse en cuenta parámetros como lo son la coherencia y la contextualización del relato.

44. Esto es así, porque aun constituyendo documentos públicos, no pueden generar ninguna convicción si relatan hechos contradictorios o inverosímiles o si se contraponen con otras pruebas de descargo (más aún, porque como ya se explicó, los supervisores no están investidos de fe pública).

45. Esto mismo es lo que ocurre, por ejemplo, con los testimonios de los Notarios Públicos, los cuales, incluso teniendo fe pública, pueden llegar a desvirtuarse cuando en ellos se hacen constar hechos contrarios a la realidad. Al respecto es ilustrativa la tesis de jurisprudencia que se reproduce a continuación:

VERSIÓN PÚBLICA

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Registro digital: 2030009
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Undécima Época
Materias(s): Civil
Tesis: XXI.2o.C.T.32 C (11a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 46, Febrero de 2025, Tomo IV, Volumen 1, página 731
Tipo: Aislada

FE PÚBLICA. SE DESVIRTÚA CUANDO SE HACE CONSTAR UN ACTO CONTRARIO A LA REALIDAD.

Hechos: En un juicio ejecutivo mercantil se promovieron providencias precautorias de retención de bienes, como acto prejudicial, con el objeto de que no se realizaran movimientos de traslado de dominio únicamente respecto de la parte alícuota del bien inmueble que le corresponde a la deudora. La persona quejosa, en su calidad de tercera extraña a esas providencias, para acreditar su interés jurídico en el amparo acompañó copia certificada del contrato privado de compraventa cuyas firmas fueron ratificadas ante un Juez Mixto de Paz, que dio fe de la identificación de una de las partes emitida en año posterior a la fecha de la ratificación, por lo que se determinó sobreseer el juicio por no ser un documento de fecha cierta.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la fe pública se desvirtúa cuando se hace constar un acto contrario a la realidad.

Justificación: El principio de no contradicción es fundamental para la ciencia de la lógica y consiste en que una proposición no puede ser verdadera y falsa al mismo tiempo y en el mismo sentido, es decir, dos afirmaciones contradictorias no pueden ser verdaderas. Dicho principio se relaciona con el de tercero excluido, el cual establece que una proposición debe ser verdadera o falsa, sin posibilidad de una tercera opción; de ahí que las contradicciones son consideradas errores lógicos y se utilizan herramientas, como la reducción al absurdo, para demostrar la falsedad de una proposición. Los funcionarios

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

investidos de fe pública confieren autenticidad y certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe conforme a las disposiciones normativas aplicables que rigen su actuación y pueden otorgar fecha cierta a un documento privado. La circunstancia de que un funcionario esté investido de fe pública no convalida las alteraciones o contradicciones temporales o en datos objetivos en que pudiera incurrir al dar fe de la celebración de un determinado acto jurídico, como es la ratificación, por lo que pierde su valor probatorio debido a que las afirmaciones contradictorias entre sí violan las reglas generales de la lógica, que señalan que no puede una cosa ser y dejar de ser al mismo tiempo. Por tanto, si en la ratificación de las firmas de un contrato privado de compraventa se asienta un dato que hace inverosímil o ilógico que se dé fe de un documento que todavía no podía existir, existe incertidumbre en cuanto a la fecha cierta del documento, y la fe pública no puede subsanar esa contradicción, por lo que debe ceder ante la existencia de datos sobre hechos absurdos o contra el sentido ordinario de las cosas temporales y materiales.

46. Lo anterior significa que esas actas no generan *per se* certeza absoluta e indiscutible solo por el hecho de ser documentos públicos [menos al grado de revertir la carga de la prueba al imputado], sino que pueden ceder frente a otros medios de prueba, o bien, frente a contradicciones inminentes. Por lo cual, conforme a la doctrina, se estima que tienen un valor probatorio primario, pero nunca concluyente.[9]

47. Por esa razón, dotar de ese alcance probatorio a las actas levantadas por lo supervisores, no lesiona la presunción de inocencia del inculpado, toda vez que no desplaza la carga de la prueba hacia él, sino que solo origina la necesidad de que, en beneficio de su propio interés, aporte prueba en

[9] Véase el número 56 de los Cuadernos del Tribunal Constitucional de Chile. Página 153.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

contrario tal y como acontecería respecto de cualquier otra prueba de cargo.[10]

48. Lo dicho hasta aquí, se robustece, si se toma en cuenta lo que explicó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la ejecutoria que dio origen a la tesis 1a. LXXIII/2019 (10a.)[11]. En esa ejecutoria señaló que, de las pruebas documentales públicas pre constituidas con valor pleno tasado en la ley, se identifican dos dimensiones: una formal o adjetiva, y otra sustancial o material. La primera se relaciona con la autenticidad del documento público (la autoría pública que deriva de la legitimación de su autor, y la forma pública que es exigida por la propia ley). En tanto que, la segunda, compete al contenido material del documento, esto

---

[10] En relación a que las actas no lesionan la presunción de inocencia en la doctrina se han desarrollado razonamientos como el siguiente:

> *"…En definitiva, en la medida en que la presunción de certeza conlleve que el imputado tiene la carga de probar que los hechos reflejados en las actas y similares son irreales y que éstas se convierten en pruebas tasadas, puede afirmarse que lesiona la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador. Si, como mantiene el TC, esa presunción de certeza no desplaza la carga de la prueba sobre el imputado, sino que sólo origina la necesidad, como cualquier otra prueba incriminadora, de aportar una prueba en contrario, y permite la valoración racional de todas las pruebas, incluidas las propias actas, cabe sostener que es compatible con la presunción de inocencia…"*

Véase Alarcón Sotomayor, Lucía. "El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales", Editorial Thomson. Primera Edición 2007. Página 431.

[11] Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2020456
Instancia: Primera Sala
Décima Época
Materias(s): Penal
Tesis: 1a. LXXIII/2019 (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 69, Agosto de 2019, Tomo II, página 1318
Tipo: Aislada

DOCUMENTAL PÚBLICA. TIENE EFICACIA PROBATORIA PRIVILEGIADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (ABROGADO).

Los documentos públicos están definidos por el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles como aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones; además, dicho precepto establece que la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes. Esa definición legal hace patente que los documentos públicos a que se refiere el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado) tienen una eficacia probatoria privilegiada debido a que poseen dos requisitos de carácter esencial, a saber: a) la autoría pública que deriva de la legitimación de su autor y b) la forma pública que es exigida por la propia ley. Es por ello que, en relación con la valoración de la documental pública, el juzgador debe verificar, como aspectos fundamentales, la autenticidad del documento y lo que se pretende probar (eficacia probatoria). Así, tales elementos están íntimamente relacionados en virtud de que la eficacia del documento público depende, en primer plano, de su autenticidad, pues regularmente la documental pública tiene el carácter de prueba tasada o legal respecto de determinados extremos, como son la existencia del documento, la fecha de su emisión, el funcionario que lo emitió y los intervinientes. Por esa circunstancia, la doctrina ha considerado que el documento público goza de eficacia privilegiada, la cual no puede ser ignorada por el juzgador al momento de valorarlo.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

es, lo declarado, realizado u ocurrido ante la presencia del funcionario público.

49. En este tenor -preciso la Sala- la expresión “prueba plena”, respecto al documento público, no debe entenderse dirigida a su eficacia o alcance probatorio, sino que se limita únicamente a la dimensión formal o adjetiva de la prueba, es decir, a su autenticidad. En ese orden, conforme a la Corte, la categoría de valor tasado de la prueba documental no es suficiente para acreditar la veracidad intrínseca de las manifestaciones que contiene el documento, por lo que no se puede afirmar que el documento tendrá prevalencia sobre los demás medios de prueba.

50. En mérito de lo antes expuesto, se concluye que las actas administrativas que levantan los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali sí tienen el alcance para acreditar los hechos testimoniados; es decir, lo ocurrido según las deposiciones de los supervisores; sin embargo, su valor está condicionado a que no relaten hechos contradictorios o inverosímiles o no se contrapongan con las pruebas de descargo, por lo que deben valorarse en una apreciación conjunta con el resultado de las demás pruebas.

PRECEDENTE

Las actas administrativas que levantan los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali debido a que dan cuenta de hechos, pueden ser considerados documentos narrativos. Por lo cual, para asignarles el valor que merecen como medio de convicción, deben tomarse en cuenta parámetros como lo son la coherencia y la contextualización del relato. Esto es así, porque aun constituyendo documentos públicos, no pueden generar ninguna convicción si relatan hechos contradictorios o inverosímiles o si se contraponen con otras pruebas de descargo. Lo anterior significa que esas actas no generan per se certeza

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

absoluta al grado de revertir la carga de la prueba al imputado, sino que pueden ceder frente a otros medios de prueba, o bien, frente a contradicciones inminentes, por lo que deben valorarse en una apreciación conjunta con el resultado de las demás pruebas.

¿Se acreditó la conducta imputada al miembro policial durante el procedimiento?

51. Para dar respuesta a esta interrogante, se deben tomar en cuenta las siguientes premisas:

I. Como ya se razonó, la Sala erró al considerar que las actas administrativas que levantan los supervisores adscritos a la Dirección de Responsabilidades de la Sindicatura Municipal de Mexicali tienen el alcance de meros indicios.

II. Esas actas tienen el alcance y pueden tener el valor para acreditar lo ocurrido según las deposiciones de los supervisores; esto, siempre y cuando estén circunstanciadas, no relaten hechos contradictorios o inverosímiles, ni se contrapongan con otras pruebas.

52. No obstante, en el caso concreto, el acta que sirvió de base a la autoridad para dictar su resolución, no está contextualizada, debido a que ella no se asentaron las circunstancias en que los supervisores apreciaron los hechos que le fueron imputados al Agente de Policía. [12]

[12] En la referida acta se asienta lo siguiente: *"Siendo el día tres de mayo de dos mil diecinueve a las once horas con catorce minutos los suscritos supervisores al estar realizando recorrido de supervisión por boulevard Lázaro Cárdenas y Río Champotón, nos percatamos que la unidad de policía municipal número 1218, se encontraba realizando una intervención a un vehículo marca (3**********), por lo que una vez que los suscritos llegamos al citado lugar escuchamos por la frecuencia de patrullas oriente de Central de Radio que no estaban realizando el reporte en tiempo de la detención del citado vehículo a central de radio observando los suscritos que uno de los agentes de policía que tripulaba la multicitada unidad de policía, ya estaba haciendo la intervención con el conductor del citado vehículo, por lo que una vez que terminaron su intervención nos identificamos ante los agentes como supervisores de la Sindicatura Municipal unas cuadras más adelante del lugar de los hechos les solicitamos por frecuencia que detuvieran la marcha de la unidad por lo que una vez que lo hicieron nos apersonamos y solicitamos las respectivas identificaciones ya que procederíamos a elaborar la presente por no haber reportado el citado vehículo en tiempo, mostrándonos el primero de los agentes una credencial de la Dirección de Seguridad Pública a nombre de (1**********) y el segundo de ellos manifiesta que no cuenta con identificación pero dice llamarse Magallón Ramírez David Armando, el cual es una persona del sexo masculino, tez moreno claro, un metro setenta centímetros aproximadamente, complexión regular, cuarenta y siete años de edad aproximadamente, cabello oscuro, acto seguido se le concede el uso de la voz al primero de los mencionados, manifestando que: 'el vehículo se reportó y que el reporte está en C4, siendo todo lo*

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA TE JA BAJA CALIFORNIA
VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

53. Como ya se reseñó, la conducta imputada al Agente es que omitió reportar a la central de radio la detención de un vehículo. En el acta se asentó que los supervisores al llegar al lugar de los hechos, escucharon por la frecuencia de patrullas oriente de Central de Radio que los agentes de policía no estaban realizando el reporte en tiempo de la detención del vehículo, y que uno de los agentes que tripulaba la unidad de policía ya estaba haciendo la intervención con el conductor del citado vehículo.

54. No obstante, en la citada acta no se pormenorizaron con detalle estos hechos; es decir, no se precisó cómo es que los supervisores pudieron concluir que no se había efectuado el reporte con anterioridad a que el agente iniciara la intervención con el conductor del vehículo, no se señaló si hablaron a la central de radio para preguntar si la detención ya se había reportado o, si fue el caso que solicitaron la información, cómo fue, cuándo y por qué medio les fue proporcionada.

55. Por tanto, sin ese detalle, no puede considerarse que el acta esté debidamente circunstanciada; lo que a su vez le resta valor probatorio, en tanto, al ser un documento narrativo de hechos, su fuerza como medio de convicción claramente se debilita si no contiene información fundamental que haga entender el contexto y la lógica de lo ocurrido a decir de los supervisores.

---

*que deseo manifestar,' acto seguido, se le concede el uso de la voz al segundo de los señalados manifestando que: 'siendo la hora en mención, los suscritos realizamos dicha intervención de un vehículo (3**********), sobre Lázaro Cárdenas, esquina con Río Champotón, el cual por ser una vialidad de mucho flujo vehicular, el de la voz desciende de la patrulla al mismo tiempo que realicé el reporte a C4, por seguridad me bajé de la patrulla, por lo que arribó un vehículo color blanco en la parte posterior de la unidad patrulla, ignorando quienes tripulaban el vehículo, por lo que se le amonestó a la persona del vehículo que cometió una infracción de tránsito, escuchando en ese momento por la frecuencia que le modularon a la unidad 1218 que se parara siendo los supervisores de la Sindicatura, siendo que se elaboró el reporte a C4 a las once con doce minutos del día de hoy, siendo todo lo que deseo manifestar". Se anexan fotografías del momento de los hechos, así como de identificación de uno de los agentes y de los dos agentes obtenidas del Sistema de Identificación de la Sindicatura Municipal."*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

56. Si el acta da cuenta de hechos y los hechos no se explican a detalle, resulta menos creíble, porque la descripción del contexto le aporta fidelidad, toda vez que entre más pormenores se den, más hechos son los que se tornan susceptibles de confirmarse o desmentirse con otros medios de prueba. Por tal motivo, la sola afirmación de los hechos no es suficiente sino se explicita, además, el cómo, cuándo y dónde.

57. Por lo demás, como ya se dijo, la única prueba directa de los hechos imputados, es el acta levantada por los supervisores. El resto del material probatorio constituye solo indicios que no son suficientes para conformar una prueba circunstancial, debido a que ninguna está relacionada o aporta alguna información sobre esos hechos.

58. Como ya lo explicó la Sala, ni los informes de autoridad, ni la hoja de servicio, ni el rol de servicios, ni la bitácora de detención, tienen el alcance para acreditar la imputación.[13] En todo caso solo prueban que el imputado fungió como agente de policía, que su estatus de servicio era “activo”, que el día de los hechos prestó sus servicios y que ese día detuvo a un vehículo a las 11:17 horas y lo reportó.

59. No obstante, ninguna de esas pruebas aporta alguna información que acredite que el Agente omitió realizar el reporte en tiempo. El único medio de prueba desahogado que hace referencia a estos hechos es el acta levantada por lo supervisores, sin embargo, como se ha explicado, no está

[13]En este sentido debe declararse infundado el agravio en el que la autoridad sostiene que la Sala violó el principio de exhaustividad en el dictado de las sentencias debido a que omitió valorar -además de las actas administrativas- el resto del material probatorio. De la lectura de la sentencia se aprecia que la Sala sí efectuó ese análisis.

No obstante, de cualquier manera, aunque le asistiera la razón a la autoridad, este Pleno efectuó la valoración del resto de esos medios de convicción y llegó a la conclusión de que no tienen el alcance para hacer variar el sentido de la resolución dictada por la Sala.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

debidamente circunstanciada, por lo que no tiene el valor probatorio suficiente.

60. Por tanto, en mérito de las premisas anteriores, a juicio de este Pleno, la conducta que le fue imputada al miembro policial no se encuentra acreditada en virtud de los elementos de prueba que obran en el procedimiento. Y aunque por regla general las actas que levantan los supervisores tienen el alcance probatorio y pueden llegar a tener el valor para acreditar los hechos que hacen constar, en el caso concreto no lo tienen; además, el resto del material probatorio no es suficiente para conformar una prueba circunstancial, tal y como se ha explicado.

61. En mérito de lo razonado hasta aquí, se estiman parcialmente infundados los agravios planteados por la autoridad. De manera que, a juicio de este Pleno, lo conducente es confirmar -por razones distintas- la sentencia dictada por la Sala.

III. R E S O L U T I V O S

ÚNICO. Son parcialmente infundados los agravios planteados por la autoridad. Por lo cual, se confirma la sentencia dictada el veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción de este Tribunal.

Notifíquese a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Guillermo Moreno Sada, Carlos

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Rodolfo Montero Vázquez -como ponente-, y Alberto Loaiza Martínez. Todos firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien autoriza y da fe.

CRMV/jmne.

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: Nombre, 10 párrafo(s) con 10 renglones, en fojas 1, 3 y 13.
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."

2

"ELIMINADO: Número de expediente, 2 párrafo(s) con 2 renglones, en fojas 1 y 3.
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."

3

"ELIMINADO: Datos de vehículo, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 12.
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 223/2022 SE en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en veinticuatro 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 doce días del mes de noviembre de dos mil veintiséis.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.