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

EXPEDIENTE: 126/2022 S.E.

PONENTE:
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, veintiocho de agosto de dos mil veintiséis.

Resolución que confirma la sentencia dictada el veintiocho 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 4

RESOLUTIVO 34

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.
Reglamento de Tránsito:	Reglamento de Tránsito para el Municipio de Mexicali.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

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

Antecedentes en sede administrativa.

1. El doce de agosto de dos mil veinte la Comisión inició el procedimiento (2**********) en contra (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 veintiocho de abril 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 veintitrés de mayo de dos mil veintidós (1**********) promovió juicio contencioso administrativo en contra de la resolución referida anteriormente; el cual fue admitido por la Sala en esa misma fecha.

4. Por sentencia de veintiocho 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**********).

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Antecedentes en segunda instancia.

5. Con motivo de lo anterior, el diez de abril 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 por boletín jurisdiccional a la autoridad demandada el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, y como se reseñó, el recurso se interpuso el día el diez de abril de ese mismo año, es decir, fue

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

presentado al octavo día del término previsto en la Ley del Tribunal[1].

10. De acuerdo con el artículo 51, fracción V, de la Ley del Tribunal, las notificaciones por Boletín Jurisdiccional surten sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado la publicación. Por lo que, si en este caso la publicación se efectuó el día dieciséis de marzo (y los días dieciocho y diecinueve fueron sábado y domingo, respectivamente, y el día veinte fue inhábil), entonces fue hasta el día veintidós, en que surtió efectos la notificación de la sentencia.

11. Lo anterior significa que el término para interponer el recurso de revisión inicio el día veintitrés de marzo y concluyó el día doce de abril.[2] Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado el diez de abril, entonces se puede concluir que su interposición fue oportuna.

ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

- **CUESTIONES PRELIMINARES**

12. 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**********).

13. 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)

[1] En términos del artículo 121 de la Ley del Tribunal, del plazo para interponer el recurso de revisión es de diez días, que empieza a correr desde el día siguiente en que surte efectos la notificación del acuerdo o de la resolución que se pretende recurrir.

[2] Se excluyen del cómputo los días 25 y 26 de marzo y 1, 2, 8 y 9 de abril al ser sábados y/o domingos; así como los días que van del 3 al 7 de abril por ser inhábiles conforme al calendario oficial de este Tribunal.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

no hacen prueba plena de la conducta imputada, debido a que como no se ratificaron durante el procedimiento, constituyen meros indicios.

14. 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**********) 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**

15. 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[3]:

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[4]; y b) que esas actas son documentos

[3] 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.

[4] 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:

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

públicos y merecen ese valor al constituir documentos auténticos expedidos por funcionarios en el ejercicio de sus funciones[5].

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**

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

17. Ahora bien, para emprender ese análisis, a su vez debe establecerse si los inspectores están investidos de fe pública;

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.

[5] 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

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.

18. En ese tenor, el estudio de fondo que enseguida emprenderá este Pleno se segmentará en esos tres temas. De manera que el estudio quedará estructurado de la siguiente manera:

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?

19. 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.

20. 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…*

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

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.

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

22. Ya ha sido desarrollado en otros precedentes de este Pleno[6], 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"* [7].

23. 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.

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

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

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

24. 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.

25. 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.

VERSIÓN PÚBLICA

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?

26. 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 administrativas cuando un servidor público municipal incumple con las obligaciones previstas en la Ley o reglamentos que le resultan aplicables.[8]

27. 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[9] expedidos por funcionarios que desempeñan un cargo público, en el ejercicio de sus funciones.

28. Ahora bien, debido a que esas actas dan cuenta de hechos, también se les puede considerar como documentos narrativos [como los denomina la doctrina[10]]. Lo cual puede generar confusión sobre si se les debe conceder alcance probatorio para tener por acreditado tanto de la existencia de los testimonios asentados en esos instrumentos, como el de los hechos testimoniados.

---

[8] *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.

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

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

VERSIÓN PÚBLICA

29. 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.

30. 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.

31. 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?

32. 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.

33. 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

VERSIÓN PÚBLICA

vería desarticulado todo el sistema de supervisión de la Sindicatura.

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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.

39. 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 acreditada la falta administrativa, ni siquiera de manera presunta.

40. 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.

41. 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.

42. 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

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

si fuera poco, están sujetos a un régimen constitucional de responsabilidad que puede significarles graves perjuicios en caso de conducirse con falsedad.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. Esto es así, porque aun constituyendo documentos públicos, no pueden generar ninguna convicción si relatan hechos contradictorios o inverosímiles o si se contraponen con

VERSIÓN PÚBLICA

otras pruebas de descargo (más aún, porque como ya se explicó, los supervisores no están investidos de fe pública).

48. 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:

> ***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.*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

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 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.

49. 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 inmanentes. Por lo cual, conforme a la doctrina, se estima que tienen un valor probatorio primario, pero no concluyente.[11]

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

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

50. 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 contrario tal y como acontecería respecto de cualquier otra prueba de cargo.[12]

51. 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.) [13]. 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

---

[12] 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 conllevé 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.

[13] 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

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

52. 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.

53. 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 estén debidamente circunstanciadas, 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.[14]

[14] Antes de concluir este punto, cabe hacer una última precisión. En la Ley de Seguridad Pública no está previsto que la Sindicatura pueda ofrecer pruebas durante el procedimiento adicionales a las que valoró y desahogo en la investigación. Por lo cual, no podría ser esa autoridad la que solicite la ratificación del testimonio de los supervisores. Tampoco está previsto que la Comisión solicite el desahogo de pruebas distintas a las que aportó la Sindicatura, solo aquellas que requiera para mejor proveer.

Esto último significa que la Comisión podría solicitar la comparecencia de los supervisores, pero solo si tiene dudas sobre sus deposiciones, y no simplemente para que ratifiquen las actas, ya que de lo contrario no estaría desahogando una prueba para mejor proveer, sino perfeccionando el material probatorio existente, lo cual no le está permitido conforme a la legislación que regula la materia.

Por lo cual, estimar que esas actas necesariamente -y en todos los casos- deben ser ratificadas durante el procedimiento, implicaría obligar a la Sindicatura o la Comisión que lleven a cabo actuaciones para las que no están autorizadas conforme a la ley.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

PRECEDENTES

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 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 inmanentes, 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?

54. Antes de dar respuesta a esta última interrogante, es necesario hacer una puntualización previa. Como ya se reseñó, la Comisión sancionó al elemento policial debido a que a su entender 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:

> *Artículo 20.- Los Miembros tendrán las siguientes obligaciones:*
> *I a XXXV…*
> *XXXVI. Reportar a la central de radio, la detención de cualquier persona o vehículo, en el momento en que se ésta se lleve a cabo, e informar del traslado o remisión previamente a su ejecución; y cumplir con extrema cautela el traslado de los detenidos, procesados o sentenciados, puestos bajo su custodia, tomando las precauciones necesarias a efecto de evitar la evasión de los mismos;*

VERSIÓN PÚBLICA

55. No obstante, en su declaración, el Agente de Policía argumentó que en ningún momento detuvo al ciudadano como quedó asentado en el acta levantada por los supervisores; refirió que fue él quien lo abordó para solicitarle información sobre un domicilio. Por lo cual, desde su perspectiva, no llevó a cabo alguna detención; lo que a su juicio significa que no tenía el deber de reportar lo sucedido a la central de radio.

56 La Comisión, al pronunciarse sobre esos argumentos[15], puntualizó que el Reglamento no contempla alguna excepción en cuanto a las características que debe tener una detención para que surja la obligación de reportar a la central de radio. Por lo que cualquier intervención o apersonamiento de un Agente con un ciudadano, debe ser reportada en términos del artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento.

57. Así las cosas, antes de analizar si la conducta imputada al Agente de Policía quedó acreditada o no, primero debe determinarse cuál es el verdadero alcance de la obligación que emana del citado precepto reglamentario. Esto es así puesto que claramente no puede establecerse si el Agente incumplió o no con lo previsto en el Reglamento, si antes no se define cómo debe ser interpretado; lo cual a su vez implica establecer si cualquier intervención [con independencia de su naturaleza] debe ser reportada, o solo aquellas que tengan alguna o algunas características específicas.

58. Pues bien, según la transcripción que se acaba de efectuar del artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento, constituye una obligación para los Agentes de Policía: "*reportar a la central de radio, la detención de cualquier persona o vehículo, en el momento en que se ésta se lleve a cabo*". De lo

[15] Véase foja 25 de la resolución

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

cual deriva que el vocablo que en todo caso puede resultar confuso o problemático de ese enunciado es “detención”, en tanto, como ya se dijo, puede interpretarse al menos de dos maneras distintas.

59. Ahora bien, dotar de contenido a ese vocablo implica primeramente estarse al sentido común de las palabras. Por lo cual, en ese tenor, se tiene que conforme a la Real Academia de la Lengua Española el vocablo “detención” significa acción y efecto de detener. Y por su parte, “detener” significa impedir que algo o alguien siga adelante; interrumpir algo, como una acción o un movimiento; capturar a alguien.

60. En ese tenor, desde una interpretación gramatical del enunciado en cuestión es posible concluir que cuando el Reglamento refiere que es obligación de los agentes reportar la detención de cualquier persona o vehículo, lo que quiere decir es que esa obligación nace cuando un Agente, en ejercicio de sus funciones, interrumpe una acción o impide el movimiento de una persona o vehículo o lo captura.

61. Así, a partir de esta primera interpretación del precepto es posible establecer que no cualquier intervención o apersonamiento de un Agente de Policía con un ciudadano puede entenderse una “detención” en términos del Reglamento. En ese tenor, conforme al sentido común de las palabras ese precepto no puede entenderse -por ejemplo- en una acepción amplísima como para asumir dentro de sus supuestos, la interacción de un Agente con un ciudadano para proporcionarle información sobre un domicilio.

62. Por lo demás, la interpretación anterior se corrobora tomando en cuenta la constancia terminológica del propio

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Reglamento. En efecto, en ese cuerpo normativo los vocablos "detención" o "detener" se emplean al menos en 13 ocasiones, y en todas se usan para hacer referencia a una acción consistente en impedir o interrumpir algo o capturar a alguien ante hechos constitutivos de una infracción administrativa y/o delictivos.

63. Ejemplo de ello es el propio artículo 20, que en su fracción LXII, establece como obligación de los Agentes de Policía "detener" al presunto responsable de los hechos presuntamente delictuosos, en los casos de flagrancia, remitiéndolo sin demora alguna a la autoridad competente.

64. Otro ejemplo sería el artículo 25 que establece que, en caso de "detenciones", los miembros policiales están obligados a llenar un informe policial en el que, entre otras cosas, deberán señalar el motivo de la "detención" y el lugar en el que la persona "detenida" fue puesta a disposición.

65. Incluso la constancia terminológica que se viene reseñando puede encontrase en otros cuerpos normativos implicados en este caso, por ejemplo, el Reglamento de Tránsito; el cual, en su artículo 131, establece que si un Agente observa alguna infracción a ese reglamento, indicará al conductor que debe "detener" la marcha de su vehículo. Para posteriormente puntualizar, que en esos casos el Agente debe informar a la central de radio respecto de la acción que realiza, identificando el vehículo, el lugar y motivo de la "detención".

66. Como se aprecia de lo anterior, ni el Reglamento ni el Reglamento de Tránsito emplean los vocablos "detención" o "detener" haciendo referencia a cualquier intervención o

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

apersonamiento de un Agente de Policía con un ciudadano, sino que los constriñen a casos específicos y bien delimitados.

67. Por tanto, de la interpretación literal y sistemática del artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento, es posible concluir que no cualquier intervención o apersonamiento puede entenderse una detención, sino solo aquellas cuyo propósito sea impedir o interrumpir la acción o movimiento de una persona o vehículo, o capturar a alguien a fin de actuar ante hechos constitutivos de una infracción administrativa y/o delictivos.

68. Partiendo de la conclusión anterior, ahora sí es posible analizar la conducta imputada al miembro policial durante el procedimiento. Por lo tanto, lo conducente es que enseguida se determine si en este caso, quedó plenamente acreditada la hipótesis de la acusación, o bien, la hipótesis de inocencia. Para lo cual, en principio, se fijarán las siguientes premisas:

I. Es una cuestión pacífica entre la doctrina, que los elementos de prueba [por más vastos y variados que sean], rara vez permiten alcanzar certeza absoluta sobre algún hecho o acontecimiento debido a que difícilmente pueden conocerse plenamente.[16]

II. Por ese motivo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsabilidad de una persona sólo

[16] Por ejemplo, en el Manual de Razonamiento Probatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coordinado por Jordi Ferrer Beltrán, al respecto se estipula: *"Hay una relación teleológica entre prueba y verdad, de modo que la verdad se configura como el objetivo institucional a alcanzar mediante la prueba en el proceso judicial. El concepto de verdad en juego, que resulta útil para dar cuenta de esa relación teleológica, es el de verdad como correspondencia, de modo que diremos que un enunciado fáctico —formulado en el marco de un proceso judicial y sometido a prueba— es verdadero si, y solo si, se corresponde con lo sucedido en el mundo —externo al proceso—. **Nunca un conjunto de elementos de juicio, por rico y fiable que sea, permitirá alcanzar certezas racionales —no psicológicas o subjetivas— respecto de la ocurrencia de un hecho, de modo que todo enunciado fáctico es necesariamente verdadero o falso, pero nuestras limitaciones epistémicas nos sitúan siempre ante decisiones que deben adoptarse en contextos de incertidumbre**."* Página 428.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

puede establecerse en grados de probabilidad[17]. De manera que aquel que tiene el deber de juzgar sobre hechos, comúnmente se encuentra constreñido a tomar decisiones en contextos de incertidumbre.

III. Por esa razón, cuando se llega a afirmar que un hecho está probado, esencialmente lo que se asevera es que probablemente es verdadero, que posiblemente ocurrió. No hay certezas, solo mera probabilidad.

IV. Ante ese escenario, el legislador se ve obligado a establecer estándares de prueba; es decir, reglas que especifican el grado de probabilidad a partir del cual, quien juzga, debe tener por probado un hecho.

V. Así por ejemplo, en el Derecho Común suele emplearse el estándar de prueba de probabilidad prevalente o preponderante, según el cual, un hecho debe considerarse probado, cuando hay más probabilidades que ese hecho sea verdadero que el resto de las hipótesis contrarias.

VI. En cambio, en el Derecho Administrativo Sancionador, el estándar que comúnmente se emplea dicta que la culpabilidad debe quedar demostrada “más allá de toda duda razonable”, es decir, la evidencia debe ser tan sólida que no permita dudas racionales sobre la hipótesis de la acusación. De esa manera, por ejemplo, lo estipula el artículo 135 de la Ley de

[17] Véase foja 29, párrafo 93 del amparo directo en revisión resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “*De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la manera en la que opera el estándar de prueba tiene como presupuesto necesario dos premisas básicas en relación con el conocimiento de los hechos en el proceso penal. En primer lugar, como ya se destacó, la conclusión probatoria en relación con la existencia de un delito y/o la responsabilidad de una persona sólo puede establecerse con cierto grado de probabilidad. Esto significa que los hechos relevantes en el proceso penal nunca pueden estar probados “plenamente”, en el sentido de que no pueden conocerse con una certeza absoluta*.”

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California. [18]

VII. Ahora bien, ni en la Ley de Seguridad Pública ni en el Reglamento se establece algún estándar probatorio; es decir, ninguno de esos cuerpos normativos contiene alguna regla que especifique el grado de probabilidad a partir del cual, se debe tener por probada la responsabilidad administrativa de un miembro policial.[19] Y claramente no puede emplearse un estándar como el de probabilidad prevalente en materia de responsabilidad administrativa. [20]

VIII. Es claro que aplicar un estándar como el referido podría significar que se sancione a un funcionario público aun y con dudas sobre su responsabilidad, toda vez que para ello bastaría que la hipótesis de la culpabilidad sea apenas más probable que la hipótesis de la inocencia.

IX. Así, en estos casos, se requiere aumentar el umbral de exigencia probatoria [similar a lo que ocurre en el Derecho Penal]; es decir, se requiere contar con un alto nivel de confirmación de la hipótesis de la acusación, para evitar el riesgo de sancionar a un

[18] Artículo 135. **Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad**. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

[19] Aquí cabe hacer la aclaración. Aunque el artículo 173 de la Ley de Seguridad Pública establece que la valoración de las pruebas debe efectuarse de conformidad con el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, lo cierto es que, tal valoración, constituye un momento distinto de la actividad probatoria de aquel en el que se adopta la decisión en mérito de los hechos probados [y en dónde juegan un papel los estándares de prueba].

Por lo cual, no puede sostenerse que, cuando ese artículo obliga a que la valoración de las pruebas se efectué de conformidad con lo previsto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, también esté obligando a que el estándar de prueba que se empleé sea el del Derecho Común.

[20] Tampoco se establece algún estándar en Ley del Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana de Baja California, ley vigente de la materia.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

inocente, aun y cuando eso, en ciertos casos, pueda implicar absolver a algún culpable. Como lo sostiene la doctrina, cuanto más valioso sea el bien implicado y más importante su afectación, mayor debe ser la exigencia probatoria. [21]

X. Por tal motivo, la laguna normativa a la que ya se hizo referencia debe colmarse aplicando los principios propios de la materia. De manera que, a juicio de este Pleno, esa laguna debe colmarse a través del principio de presunción de inocencia.

XI. Como se sabe, ese principio es aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 43/2014 (10ª.)[22]. Y ese principio, en una de sus vertientes o modulaciones, opera justamente como estándar probatorio o regla de juicio [23].

---

[21] Véase el Manual de Razonamiento Probatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coordinado por Jordi Ferrer Beltrán, página 443.

[22] De rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El contenido de esa jurisprudencia es del tenor siguiente: "*El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso*."

[23] Registro digital: 2018965
Instancia: Pleno
Décima Época
Materias(s): Constitucional
Tesis: P. VII/2018 (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 62, Enero de 2019, Tomo I, página 473
Tipo: Aislada

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular

VERSIÓN PÚBLICA

XII. Como estándar, la presunción de inocencia obliga a que la evidencia sea tan sólida que no permita dudas racionales sobre la hipótesis de la acusación. Por otra parte, como regla de juicio, precisa que en caso de duda sobre la responsabilidad administrativa del funcionario, lo conducente es que se le absuelva [lo que comúnmente se concretiza en el aforismo: in dubio pro reo].

XIII. En ese tenor, el estándar probatorio que debe emplearse en los procedimientos de responsabilidad administrativa substanciados a elementos de seguridad pública estatal o municipal, en Baja California, es el que se manifiesta en virtud del principio de presunción de inocencia.

XIV. Lo anterior, además, es armónico con el estándar de prueba aplicable en los procedimientos de responsabilidad administrativa sustanciados a cualquier otro tipo de funcionario público en este Estado, debido a que como se reseñó anteriormente, el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California establece expresamente el referido estándar al puntualizar que toda persona "*tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad*".

---

distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como "estándar de prueba" o "regla de juicio", en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.

VERSIÓN PÚBLICA

XV. Por tanto, lo correcto es que tanto los procedimientos de responsabilidad administrativa sustanciados a elementos de policía, como los instaurados al resto de funcionarios públicos, se substancien en base a los mismos principios. De esa manera se preserva la coherencia axiológica del sistema jurídico, al no haber una diferencia que justifique un trato desigual.

69. Ahora bien, como ya se dijo, el principio de presunción de inocencia [en la vertiente que se viene comentando] sustancialmente implica verificar si a la luz del material probatorio, debe dudarse de la culpabilidad del acusado. Y esto, a decir de la Corte[24], puede ocurrir ya sea porque la hipótesis de la acusación no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia esté corroborada. Por lo cual, enseguida se procederá a hacer ese análisis:

- **Sobre la hipótesis de inocencia.**

70. Como ya se dijo, el Agente de Policía argumentó en su declaración que en ningún momento detuvo al ciudadano como quedó asentado en el acta levantada por los supervisores; refirió que fue el propio ciudadano quien lo abordó para solicitarle información sobre un domicilio.

71. Estas aseveraciones fueron respaldadas por el testigo (2**********), quien durante su deposición en el procedimiento afirmó que el día y hora de los hechos fungió como Jefe del Primer Turno, por lo que le consta que el Agente (1**********) le solicitó autorización para orientar a una persona.

[24] Este criterio quedó asentado en la Jurisprudencia 1ª./J 2/2017, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO."

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

72. Por su parte, el testigo (2**********) manifestó que sí tuvo conocimiento que el día y hora de los hechos (1**********) brindó atención ciudadana, debido a que escuchó el reporte por la central de radio ya que se encontraba en servicio y como responsable de una unidad tenía la obligación de estar al pendiente[25].

73. El resto de los medios de prueba que ofreció el Agente no son aptos para confirmar la hipótesis de inocencia. En efecto, ni los informes sobre sus antecedentes administrativos, sobre las capacitaciones y los cursos que ha tomado o sobre las fallas de la frecuencia de radio, son útiles para sostener que no llevó a cabo alguna detención, debido a que la información que arrojan tales pruebas no guardan ninguna relación con los hechos imputados.

74. Así las cosas, los únicos medios de prueba que respaldan la hipótesis de inocencia son las pruebas testimoniales ya reseñadas; sin embargo, debido a que son coincidentes, congruentes y están debidamente contextualizadas, a juicio de este Pleno, hacen probable la hipótesis de inocencia. Esto implica que existen elementos de juicio suficientes para asumir válidamente que el día y hora de los hechos el Agente de Policía no detuvo a ningún ciudadano; sino que fue el propio ciudadano quien lo abordó para solicitarle información sobre un domicilio.

75. Sin embargo, como se ha explicado, esa conducta no actualiza el supuesto contemplado en el artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento, debido a que según se concluyó anteriormente, no cualquier intervención o apersonamiento

[25] Los testimonios de Rogelio García Castro y Ricardo Garavito Cruz obran en autos de la foja 662 a la foja 666.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

puede entenderse una detención, sino solo aquellas cuyo propósito sea impedir o interrumpir la acción o movimiento de una persona o vehículo, o capturar a alguien a fin de actuar ante hechos constitutivos de una infracción administrativa y/o delictivos.

- **Sobre la hipótesis de acusación.**

76. Como ya se reseñó, la conducta imputada al Agente es que omitió reportar a la central de radio la detención de un vehículo. Ahora bien, la única prueba directa de esos hechos es el acta levantada por los supervisores. El resto del material probatorio constituyen solo indicios, debido a que ningún medio de convicción desahogado está relacionado o aporta alguna información sobre esos hechos.

77. Como ya lo explicó la Sala a fojas 19 y 20 de su sentencia, ni las impresiones fotográficas, ni el rol de servicio, ni la bitácora de detención, tienen el alcance para acreditar la imputación. [26] 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 no existe reporte de detención de la patrulla 1645 a las 11:48 horas.

78. No obstante, ninguna de esas pruebas aporta alguna información que acredite que el Agente detuvo un vehículo sin reportarlo. El único medio de prueba desahogado que hace

[26]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

referencia a estos hechos es el acta levantada por lo supervisores.

79. Aquí cabe puntualizar que en esa acta se asentó que los supervisores solicitaron al Centro del Control información sobre si el Agente había efectuado algún reporte de la detención del vehículo; sin embargo, en autos no obra alguna prueba de que efectivamente se haya solicitado esa información.

80. Por otro lado es de señalarse que los dos testigos ofrecidos por el Agente afirmaron que, en el momento de los hechos, ninguno escuchó por la frecuencia de radio que los supervisores hubieran hecho alguna solicitud de información al Centro de Control. Afirmaron haber estado al pendiente de la frecuencia de radio, pero declararon no haber escuchado a los supervisores comunicarse para tales efectos.

81. En tales condiciones, al no haber prueba que confirme lo asentado en el acta y al mediar -en cambio- testimonios que la desacreditan, el valor como un medio de convicción fidedigno se ve debilitado.

- **Conclusiones**

82. La hipótesis de inocencia es probable según los medios de prueba que obran en el procedimiento. Lo que implica que puede válidamente asumirse que el día y hora de los hechos el Agente de Policía no detuvo a ningún ciudadano; sino que fue él quien lo abordó para solicitarle información sobre un domicilio. Lo cual, como ya se ha explicado, no actualiza el supuesto contemplado en el artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Por otra parte, la hipótesis de culpabilidad está respaldada únicamente en el acta levantada por los supervisores, sin embargo, su veracidad está puesta en duda debido a que las pruebas testimoniales ofrecidas por el Agente arrojaron resultados que la contradicen. En tales condiciones, es dable concluir lo siguiente:

I. El acta levantada por lo supervisores no constituye un mero indicio como lo afirmó la Sala en su sentencia, sino prueba directa de los hechos asentados en ella, con alcance y valor probatorio, que hace probable la hipótesis de culpabilidad.

II. No obstante, en este caso, no es suficiente ese medio de convicción para enervar la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba, es decir, más allá de toda duda razonable, toda vez que la información que aporta no está corroborada con otros medios de prueba y, por el contrario, median contraindicios que ponen entre dicho su fiabilidad.

III. Por lo cual, a juicio de este Pleno, esa acta no es lo suficientemente sólida -siendo elemento de prueba único- para generar un alto nivel de convicción de que los hechos imputados se verificaron exactamente como quedó asentado en el cuerpo de ese documento.

IV. Debido a que es probable la hipótesis de inocencia (según las declaraciones de los testigos), se genera una duda razonable sobre la culpabilidad del Agente de Policía. De manera que lo conducente conforme al

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

principio de presunción de inocencia es que, ante esa duda, se le absuelva de las imputaciones.

84. Por tanto, en mérito de lo razonado hasta aquí, se estiman infundados los agravios planteados por la autoridad debido a que no quedó demostrada la hipótesis de culpabilidad; por lo menos no, conforme al estándar de prueba que rige estos casos. De manera que, a juicio de este Pleno, lo conducente es confirmar -por razones distintas- la sentencia dictada por la Sala.

85. Antes de finalizar es de hacerse notar que casos como el que nos ocupa, difícilmente habrán de verificarse en el futuro, conforme al marco jurídico regulatorio vigente. Esto es así, debido a que actualmente[27], es deber de los agentes de policía activar sus cámaras corporales al momento de ser abordados o cuando se solicite su intervención, por una persona. Por lo cual, la prueba idónea para corroborar la naturaleza de cualquier interacción entre un Agente y un ciudadano ya no lo será exclusivamente el acta levantada por los supervisores. Las videograbaciones registradas en tales cámaras serán elementos de prueba valiosos en la materia.

PRECEDENTES

En términos del artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento, constituye una obligación para los Agentes de Policía reportar a la central de radio la "detención" de cualquier persona o vehículo, en el momento en que se ésta se lleve a cabo. Ahora bien, dotar de contenido al vocablo "detención" dentro de ese enunciado implica primeramente estarse al sentido común de las palabras. Por lo cual, en ese tenor, se tiene que conforme a la Real Academia de la Lengua Española el vocablo "detención" significa acción y efecto de detener. Y por su parte, "detener" significa impedir que algo o alguien siga adelante; interrumpir algo, como una acción o un movimiento; capturar a alguien. Así, de

[27] Protocolo que Regula la Operación de las Cámaras Corporales en la Prestación del Servicio de Seguridad Pública Municipal de Mexicali, Baja California, publicado oficialmente en la Gaceta Municipal de Mexicali el 26 de septiembre de 2025.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

una interpretación gramatical del enunciado es posible concluir que cuando el Reglamento refiere que es obligación de los agentes reportar la detención de cualquier persona o vehículo, lo que quiere decir es que esa obligación nace cuando un Agente, en ejercicio de sus funciones, interrumpe una acción o impide el movimiento de una persona o vehículo o lo captura. Esa interpretación se corrobora tomando en cuenta la constancia terminológica del propio Reglamento; ejemplo de ello es el propio artículo 20, que en su fracción LXII, establece como obligación de los Agentes de Policía "detener" al presunto responsable de los hechos presuntamente delictuosos, en los casos de flagrancia, remitiéndolo sin demora alguna a la autoridad competente. Otro ejemplo sería el artículo 25 que establece que, en caso de "detenciones", los miembros policiales están obligados a llenar un informe policial en el que, entre otras cosas, deberán señalar el motivo de la "detención" y el lugar en el que la persona "detenida" fue puesta a disposición. Incluso la constancia terminológica puede encontrase en otros cuerpos normativos como, por ejemplo, el Reglamento de Tránsito; el cual, en su artículo 131, establece que, si un Agente observa alguna infracción a ese reglamento, indicará al conductor que debe "detener" la marcha de su vehículo; para posteriormente puntualizar, que en esos casos el Agente debe informar a la central de radio respecto de la acción que realiza, identificando el vehículo y el lugar y motivo de la "detención". Como se aprecia de lo anterior, ni el Reglamento ni el Reglamento de Tránsito emplean los vocablos "detención" o "detener" haciendo referencia a cualquier intervención o apersonamiento de un Agente de Policía con un ciudadano, sino que los constriñen a casos específicos y bien delimitados. Por tanto, de la interpretación literal y sistemática del artículo 20, fracción XXXVI, del Reglamento, es posible concluir que no cualquier intervención o apersonamiento puede entenderse una detención, sino solo aquellas cuyo propósito sea impedir o interrumpir la acción o movimiento de una persona o vehículo, o capturar a alguien a fin de actuar ante hechos constitutivos de una infracción administrativa y/o delictivos.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsabilidad de una persona sólo puede establecerse en grados de probabilidad. Por esa razón, cuando se llega a afirmar que un hecho está probado, esencialmente lo que se asevera es que probablemente es verdadero, que posiblemente ocurrió. Por lo cual, ante ese escenario, el legislador se ve obligado a establecer estándares de prueba; es decir, reglas que especifican el grado de probabilidad a partir del cual, quien juzga, debe tener por probado un hecho. Así por ejemplo, en el Derecho Común suele emplearse el estándar de prueba de probabilidad prevalente o preponderante, según el cual, un hecho debe considerarse probado, cuando hay más probabilidades que ese hecho sea

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

verdadero que el resto de las hipótesis contrarias. En cambio, en el Derecho Administrativo Sancionador, el estándar que comúnmente se emplea dicta que la culpabilidad debe quedar demostrada “más allá de toda duda razonable”, es decir, la evidencia debe ser tan sólida que no permita dudas racionales sobre la hipótesis de la acusación. Ahora bien, ni en la Ley de Seguridad Pública ni en el Reglamento se establece algún estándar probatorio; es decir, ninguno de esos cuerpos normativos contiene alguna regla que especifique el grado de probabilidad a partir del cual, se debe tener por probada la responsabilidad administrativa de un miembro policial. Y claramente no puede emplearse un estándar como el de probabilidad prevalente en materia de responsabilidad administrativa debido a que podría significar que se sancione a un funcionario público aun y con dudas sobre su responsabilidad, toda vez que para ello bastaría que la hipótesis de la culpabilidad sea apenas más probable que la hipótesis de la inocencia. Así, en estos casos, se requiere aumentar el umbral de exigencia probatoria de manera que esa laguna debe colmarse a través del principio de presunción de inocencia, el cual, como se sabe, es aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 43/2014 (10ª.). Como estándar, la presunción de inocencia obliga a que la evidencia sea tan sólida que no permita dudas racionales sobre la hipótesis de la acusación. Por otra parte, como regla de juicio, precisa que en caso de duda sobre la responsabilidad administrativa del funcionario, lo conducente es que se le absuelva [lo que comúnmente se concretiza en el aforismo: in dubio pro reo]. Lo anterior, además, es armónico con el estándar de prueba aplicable en los procedimientos de responsabilidad administrativa sustanciados a cualquier otro tipo de funcionario público en este Estado, debido a que el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California establece expresamente el referido estándar al puntualizar que toda persona “tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad”. Por tanto, lo correcto es que tanto los procedimientos de responsabilidad administrativa sustanciados a elementos de policía, como los instaurados al resto de funcionarios públicos, se substancien en base a los mismos principios. De esa manera se preserva la coherencia axiológica del sistema jurídico, al no haber una diferencia que justifique un trato desigual.

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

ÚNICO. Son infundados los agravios planteados por la autoridad. Por lo cual, se confirma la sentencia dictada el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, por la Sala

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción de este Tribunal.

Notifíquese a las partes la presente resolución en términos del Título Segundo, Capítulo Primero, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

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

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: Nombre, 7 párrafo(s) con 7 renglones, en fojas 1 y 27.
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 folio, 29 párrafo(s) con 29 renglones, en fojas 3, 4, 5, 6, 8, 9, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 30 y 34.
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 126/2022 SE en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en treinta y seis 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 cinco días del mes de noviembre de dos mil veintiséis.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.