

Silao de la Victoria, Guanajuato, 17 diecisiete de noviembre de 2020
dos mil veinte.

ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **1212/1ªSala/20** promovido por *****, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado mediante juicio en línea en este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el 17 diecisiete de julio de 2020 dos mil veinte, *****, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La imposición de una sanción, consistente en el levantamiento de la boleta de arresto *****, motivada -supuestamente- por no contestar el radio asignado en el servicio del 28 de mayo de 2020.»

Además, la parte actora hizo valer como pretensión principal en la presente instancia, **1)** la nulidad total del acto impugnado; y **2)** como pretensión secundaria, el reconocimiento del derecho consistente en que no se remita información perjudicial a su expediente personal con motivo del acto impugnado.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 22 veintidós de julio de 2020 dos mil veinte, se admitió la demanda, se ordenó correr traslado de ella a las autoridades demandadas y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

Se concedió la suspensión solicitada para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, esto es, que no se aplicara la sanción consistente en el arresto, hasta en tanto se dicte sentencia en el presente proceso.

Además, se admitió la prueba documental ofrecida y exhibida por la parte actora en su escrito inicial de demanda; se tuvo al accionante por designando abogados autorizados y señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Por otra parte, se requirió a las demandadas para que con su contestación de demanda, exhibieran copia certificada legible de la boleta de arresto combatida.

Mediante acuerdo de 14 catorce de septiembre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a *********, **Director General de Policía Municipal de León, Guanajuato** y a *********, **policía segundo** adscrito a dicha Dirección, por contestando la demanda en tiempo y forma legal.

Se tuvo a las autoridades demandadas por dando cumplimiento a lo requerido, con la reproducción digital de la copia certificada de la boleta de arresto; se les admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su ocurso de contestación, y por haciendo propias las aportadas por la parte actora; asimismo, se les admitió la presuncional legal y humana en lo que les fuera favorable, y se les tuvo por designando abogados autorizados, así como por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

Por último, se concedió a la parte actora el derecho de ampliar su escrito de demanda.

En proveído de 7 siete de octubre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la parte actora **por haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda**; en virtud de ello, se corrió traslado a las autoridades demandadas con el escrito relativo, y se les concedió el plazo previsto por el artículo 285 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para que dieran contestación a la misma.

Mediante acuerdo de 29 veintinueve de octubre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a las autoridades demandadas **por dando contestación en tiempo a la ampliación de la demanda**.

Finalmente, al no existir pruebas pendientes de desahogo, se señaló fecha para la celebración de la audiencia de alegatos.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el **12 doce de noviembre de 2020 dos mil veinte**, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora, no así por las autoridades demandadas.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio en línea, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 7, fracción I, inciso g), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato¹; 243, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato;

¹ Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

así como lo previsto en los numerales 1, fracción II, 307 A, 307 B y 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. Se tiene por debidamente acreditada la existencia del acto impugnado mediante la reproducción digital de la copia certificada de la boleta de arresto número *****, de fecha de elaboración de 28 veintiocho de mayo de 2020 dos ml veinte, dirigida a *****, emitida por la Dirección General de Policía Municipal de León, Guanajuato, la cual cuenta con firmas de las autoridades demandadas y logotipo de la dependencia municipal.

La referida documental se encuentra robustecida con la confesión expresa que sobre el particular vierten las autoridades demandadas en sus escritos de contestación, sobre su existencia, contenido y alcance, habiéndola incluso ofrecido como prueba propia.

Por lo tanto, al tenor de los artículos 117, 118, 121, 124, y 307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se forma convicción en este Juzgador, de la existencia y valor del documento descrito, como documento público con valor probatorio pleno.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Refieren las autoridades encausadas en sus respectivos escrito de contestación a la demanda, que se actualiza la fracción I del artículo 261 y en consecuencia la fracción II del numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que la boleta de arresto no afecta el interés jurídico del actor porque no se emitió ningún acto administrativo que afecte el interés jurídico del inconforme.

Al respecto, **se desestima** la causal de improcedencia invocada, en razón de que el argumento de las autoridades no es tendiente a demostrar la improcedencia del proceso, y su afirmación requiere el análisis del fondo del asunto.

En este sentido, toda vez que las causas de improcedencia constituyen aspectos que precisamente impiden analizar el fondo de la controversia planteada, es decir, la legalidad del acto; luego, como los argumentos de la autoridad demandada versan sobre situaciones que no inciden en la procedencia del proceso, sino en el estudio de fondo, es viable desestimarlos, pues para su estudio y ponderación, previamente han de dilucidarse temas vinculados con el fondo de la controversia, **con lo que este resolutor tendría que pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.**

Sobre el tema resulta aplicable por analogía, la tesis de jurisprudencia, con el rubro y texto siguiente:

«IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.»²

² Época: Novena Época; Registro: 921015; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Apéndice (actualización 2002); Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN; Materia(s): Constitucional; Tesis: 15; Página: 27.

Por otra parte, refiere el Policía Segundo *****, que no expidió el acto que se impugna, por lo que no afectó el interés jurídico del actor y dicho acto es inexistente, es decir, se configuran las fracciones I y VI del artículo 261 y en consecuencia la fracción II del numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, esto es, la inexistencia del acto.

Al respecto, cabe señalar que de conformidad con lo que establece el artículo 251, fracción II, inciso *a*), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, sólo pueden intervenir en el juicio de nulidad como autoridades demandadas, aquéllas que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada. El numeral en cita expresamente dispone lo siguiente:

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir [...]»

II. Tendrán el carácter de demandado:

a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y [...].»

Por lo tanto, para efectos del proceso administrativo, el carácter de autoridad demandada debe observarse desde un punto de vista formal, esto es, atendiendo a la naturaleza de la autoridad a la que se imputa la emisión del acto combatido.

Es decir, para determinar si a una entidad administrativa puede reclamársele el cumplimiento de cierta pretensión en el proceso administrativo, debe observarse si dicho ente materialmente dictó, ordenó, intentó ejecutar o ejecutó el acto combatido; habida cuenta que el carácter de autoridad demandada para los efectos de la

procedencia del proceso administrativo, no deriva de la imputación que de cierto acto le atribuye el actor a determinada entidad administrativa, sino de la posibilidad real de que ésta lo haya emitido y así generar una afectación a la esfera jurídica del particular.

Sobre este tema, la Cuarta Sala de este órgano jurisdiccional emitió el criterio que señala³:

«**AUTORIDAD DEMANDADA EN EL PROCESO. CARÁCTER DE.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 250, fracción II, y 251, fracción II, inciso a), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se desprende que funge únicamente como autoridad demandada aquella que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto o resolución impugnada, por lo que el Titular de la dependencia o entidad estatal o municipal a la que está subordinada la autoridad demandada, no tiene tal carácter, si no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución impugnada.»

Ahora bien, para establecer cuál es la autoridad emisora de un acto administrativo debe atenderse, en primer orden, a la parte del documento en la que conste la firma y nombre del funcionario, pues este signo distintivo expresa la voluntad del sujeto para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas, pero cuando esta parte no resulte suficiente, deberá realizarse un análisis integral de todos los elementos del documento.

Así entonces, no obstante que del acto impugnado se aprecia la firma del policía segundo *****, también se advierte que lo hace con la finalidad de informar al Director General de Policía Municipal, la presunta conducta desplegada por el hoy actor, siendo el último de los funcionarios nombrados, quien asume la orden y calificación de la emisión de la boleta de arresto que se combate; dichas circunstancias se corroboran con lo expresado por las autoridades en sus escritos de

³ Consultado el 28 veintiocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, en la siguiente dirección electrónica: http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf.

contestación de demanda, otorgándose a tales manifestaciones valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 57, 118 y 119 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por tanto, se concluye que en el presente proceso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 261, con relación al diverso numeral 251, fracción II, inciso *a*), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; razón por la cual **debe sobreseerse esta instancia únicamente en relación con el Policía Segundo, *****,** por no haber emitido en agravio del impetrante -conforme las constancias que obran en autos y las confesiones aludidas- la boleta de arresto impugnada.

No obstante lo anterior, al no advertirse oficiosamente la actualización de alguna de las hipótesis normativas previstas en los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que impidan el análisis de fondo del proceso, quien resuelve **determina no decretar el sobreseimiento del presente proceso administrativo.**

CUARTO. Argumentos de las partes. No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por el impetrante, ni aquellos esgrimidos por la autoridad encausada tendientes a controvertir su eficacia.

Ello, toda vez que los principios de exhaustividad y congruencia en la sentencia se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y se les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad expuestos, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia del rubro: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN».**⁴

QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación. Por cuestión de método, se precisa que se efectuará el análisis del **segundo** de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora en su escrito de ampliación de demanda, con apoyo en la jurisprudencia con rubro **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.»**⁵

Al respecto, en esencia señala el actor que la calificación de la boleta de arresto que impugna se llevó a cabo en contravención de lo que dispone el artículo 103 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato y en contravención al debido proceso legal.

Lo anterior, porque en la imposición de la medida disciplinaria se le debió otorgar el derecho a la audiencia previa, respetando con ello las formalidades esenciales del procedimiento.

De lo anterior, el Director General de Policía señala que precisamente en observancia a la garantía de audiencia, es que se le enteró de la

⁴ Novena Época, Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Tesis: 2a./J.58/2010, Página: 830.

⁵ Novena Época; Registro: 167961; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Febrero de 2009; Materia(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/304; Página: 1677.

boleta de arresto, con los elementos que la constituyen, esto es, a quién se dirigió la sanción, el motivo y fundamento de la misma; quién la elaboró, los fundamentos legales aplicables, el ordenamiento reglamentario aplicable y fecha de elaboración. Información respecto de la cual el impetrante firmó la boleta y manifestó su deseo de no llevar a cabo la aclaración.

El policía segundo, por su parte, indica que a efecto de respetar la garantía de audiencia del actor, se le notificó la existencia de la boleta, y sabedor de ella, pudo impugnarla ante la autoridad jurisdiccional, es decir, tuvo garantizado su derecho de audiencia y jurisdicción, a través del proceso en el que se respeten las formalidades del procedimiento, entre ellas, ofrecer y desahogar pruebas.

En virtud de lo anterior, el problema jurídico a analizar consiste en conocer si en la emisión del acto impugnado se respetaron las formalidades del debido proceso.

El concepto de impugnación hecho valer por la parte actora es **fundado**.

Para ello, es necesario puntualizar que este resolutor tiene la obligación de realizar el análisis integral de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁶, esto es, que **su examen no debe circunscribirse al apartado de los conceptos de impugnación. Por ello, cuando se advierta que se expusieron motivos esenciales de la causa de pedir no contenidos en el apartado de agravios o conceptos de impugnación, como en la especie ocurre, debe considerarse que forman parte de ella a fin de resolver la «litis»**, conforme a la pretensión que en realidad se deduzca de los argumentos planteados por la parte actora en relación con el acto impugnado, a fin de emitir un fallo completo, tal como lo establece el artículo 298 del citado Código.

Ilustra lo anterior por analogía, la jurisprudencia con el rubro y texto que a continuación se transcribe:

«DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU EXAMEN NO SÓLO DEBE ATENDER A SU APARTADO DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN, SINO A CUALQUIER PARTE DE ELLA DONDE SE ADVIERTA LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ESENCIALES DE LA CAUSA DE PEDIR. Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (correlativo del precepto 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben resolver la pretensión efectivamente planteada en la demanda, pudiendo invocar hechos notorios e, incluso, examinar, entre otras cosas, los agravios, causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes. Consecuentemente, la citada demanda constituye un todo y su análisis no sólo debe atender a su apartado de conceptos de anulación, sino a cualquier parte de ella donde se advierta la exposición de motivos esenciales de la causa de pedir, con la finalidad de resolver la pretensión efectivamente planteada, pues el hecho de

⁶ «Artículo 298. La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.»

que las sentencias del referido tribunal se funden en derecho y resuelvan sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, implica el estudio de ésta en su integridad y no en razón de uno de sus componentes.»⁷

El énfasis es añadido.

Bajo ese contexto, se advierte que el impetrante indicó en su escrito de demanda, bajo el rubro denominado «VI.- Los hechos que dan motivo a la demanda:», donde refiere en el punto identificado como «2.» dos, lo que a continuación se transcribe:

«2.- El 29 de mayo del 2020, se me notificó el levantamiento de la boleta de arresto impugnada, por el oficial ahora demandado, supuestamente, por no contestar el radio asignado en el servicio del 28 de mayo de 2020, lo cual **negué y niego lisa y llanamente haber perpetrado la acción que se me imputa.**

Manifestándole en ese momento que los hechos no habían sucedido como se habían asentado en la boleta en cita y en razón de ello solicitaba audiencia con el Director General, a lo que contestó que eso no era posible que el correctivo era procedente y que me pusiera de acuerdo con el encargado para cumplirlas en mi día de descanso y ordenándome que la firmara, de lo contrario me haría acreedor a otra boleta de arresto por desacato...»

El resaltado es propio.

En tal virtud, la manifestación de que solicitó en forma expresa, previo a firmar de enterado la boleta de arresto, se suma a su concepto de impugnación en el que se duele de la transgresión a las normas de debido proceso por no haberle otorgado las demandadas la garantía de audiencia, en forma previa a la imposición del arresto que ahora combate.

⁷ Época: Novena Época; Registro: 166683; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.7o.A. J/46; Página: 1342.

Luego, una vez examinada la boleta de arresto controvertida, así como del análisis a las constancias que integran la presente causa, quien resuelve encuentra que la autoridad demandada **no garantizó debidamente al accionante el derecho de audiencia previa y por tanto, no le fue otorgada la posibilidad de defender adecuadamente sus intereses**, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instituye «**las formalidades esenciales del procedimiento**», las cuales tienen como contenido la tutela de los derechos de audiencia y al debido proceso.

Asimismo, el ordinal 137, fracción VIII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece como elemento de validez de todo acto administrativo que **sea expedido de conformidad con las formalidades del procedimiento administrativo que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables.**

Por otra parte, los ordinales 103 y 203 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, y 79, fracción III, del Reglamento Interior de la Dirección General de Policía Municipal de León, Guanajuato, señalan lo siguiente:

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato

«**Artículo 103.** En caso de que la falta cometida por un elemento de las Instituciones Policiales, no esté considerada como grave en los términos de la reglamentación respectiva, el titular de la unidad administrativa a la que esté adscrito, aplicará la sanción correspondiente, la que consistirá en amonestación, **arresto hasta por 36 horas** sin perjuicio del servicio o cambio de adscripción, **respetando siempre la garantía de audiencia.**»

«**Artículo 203.** Las medidas disciplinarias son las sanciones a que se hacen acreedores los integrantes de las Instituciones Policiales estatales y municipales, inclusive actuando como policía auxiliar, cuando desacaten los principios de actuación y las obligaciones que esta Ley y demás disposiciones jurídicas les asignen. Las sanciones que deban imponerse y los procedimientos para aplicarlas, se especificarán en lo particular para cada institución policial, en sus reglamentos respectivos, atendiendo a lo dispuesto por esta Ley. Deberán integrarse al expediente del infractor las resoluciones correspondientes. **En la aplicación de las medidas disciplinarias se respetará la garantía de audiencia del infractor.**»

**Reglamento Interior de la Dirección General de Policía Municipal de León,
Guanajuato**

«**Artículo 79.-** El titular de la corporación, sin perjuicio de las sanciones que imponga el Consejo de Honor y Justicia por las faltas graves previstas en el Reglamento del Consejo, podrá imponer las siguientes **medidas disciplinarias**:

[...]

III. Arresto.»

Énfasis añadido.

De los artículos de previa transcripción, se advierte que el arresto como medida disciplinaria ante el desacato a los principios de actuación y las obligaciones que les corresponden a los integrantes de las Instituciones Policiales estatales y municipales, debe respetarse **siempre**, la garantía de audiencia del infractor.

No pasa inadvertido que el Reglamento Interior de la Dirección General de Policía Seguridad Pública Municipal de León, Guanajuato, no prevé un procedimiento expreso para la imposición de las medidas disciplinarias; sin embargo, es imperativo que sean observadas las formalidades esenciales para garantizar la adecuada defensa del actor y más aún, que sea respetado el derecho a la audiencia previa.

El anterior señalamiento se robustece con la jurisprudencia que se cita a continuación:

Versión Pública TJA

«AUDIENCIA. SI SE OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE UNA LEY POR SER VIOLATORIA DE ESA GARANTÍA, LA AUTORIDAD FACULTADA PARA EMITIR UN ACTO PRIVATIVO PODRÁ REITERARLO SI LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE CUMPLA LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES DIRECTAMENTE APLICABLES. Si se toma en cuenta que el fin que persiguió el Constituyente a través de la garantía de audiencia fue el de permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica, y no el de impedir que éstas ejerzan las facultades que les fueron conferidas para cumplir con los fines que constitucional o legalmente se les encomendaron, se concluye que cuando se declara la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general por no prever un procedimiento en el que antes de la emisión de un acto privativo se respeten las formalidades esenciales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento del fallo protector, la respectiva autoridad administrativa o jurisdiccional podrá reiterar el sentido de su determinación, siempre y cuando siga un procedimiento en el que el quejoso pueda ejercer plenamente su derecho de audiencia. Ello es así, porque el efecto de la protección constitucional no llega al extremo de impedir el desarrollo de la respectiva potestad, pues permite a la autoridad competente purgar ese vicio antes de su ejercicio, brindando al quejoso la oportunidad de defensa en la que se acaten las referidas formalidades; sin que obste a lo anterior la circunstancia de que no existan disposiciones directamente aplicables para llevar a cabo el referido procedimiento, pues ante ello, al tenor del párrafo cuarto del mencionado precepto constitucional, la autoridad competente deberá aplicar los principios generales que emanen del ordenamiento respectivo o de uno diverso que permitan cumplir con los fines de la garantía citada.»⁸

Énfasis añadido.

Lo anterior, en razón de que el arresto tiene la naturaleza de **acto**

⁸ Tesis: 2a./J. 16/2008; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; instancia: Segunda Sala; Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 497, registro: 170392.

privativo que restringe la libertad del elemento⁹, de donde es necesario que sea respetado y garantizado al particular su **derecho de audiencia previa**, con estricto apego a lo dispuesto por los ordinales 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9.1 y 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 7.1, 7.2, 7.3 y 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De lo anterior, por analogía, resulta aplicable la jurisprudencia siguiente:

«ARRESTO ADMINISTRATIVO IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE SU INASISTENCIA A LA JORNADA LABORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA. El arresto administrativo implica una restricción a la libertad del infractor por un periodo determinado, derivado del incumplimiento a disposiciones administrativas, al tratarse de un acto privativo que restringe la libertad de la persona afectada; por tanto, el impuesto a los elementos de las instituciones policiales como medida disciplinaria derivado únicamente de la inasistencia a su jornada laboral, debe respetar el derecho de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»¹⁰

Lo resaltado es propio.

Al respecto, se señala que el debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.¹¹

⁹ Véase para mayor comprensión lo dispuesto por la jurisprudencia cuyo rubro reza: **«ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.»**, con datos de identificación: Novena Época Registro: 200080 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IV, Julio de 1996 Materia(s): Común Tesis: P./J. 40/96 Página: 5.

¹⁰ Décima Época Registro: 2015832 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 144/2017 (10a.) Página: 561

¹¹ Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Caso *Incher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Caso *del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

Por ello, si bien el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se titula «Garantías Judiciales», su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, «sino (al) conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales» a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos¹². Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos observa que el conjunto de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden «civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter». Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2 de la citada Convención, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación

¹² *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso¹³ (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. El artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un «juez o tribunal competente» para la «determinación de sus derechos», es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos (Caso Apitz Barbera y otros «Corte Primera de lo Contencioso Administrativo» Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74).

En esa tónica, tratándose de la imposición de un arresto como medida disciplinaria, **la garantía de audiencia previa es de observancia obligatoria** en contraposición con ciertas materias -como la facultad económica coactiva del Estado-, en las cuales se encuentra justificado constitucionalmente que la defensa frente al acto de privación sea posterior y no previa, siempre y cuando dicha excepción tenga como fin salvaguardar el funcionamiento adecuado de las instituciones.

¹³ *Eur. Court. H.R., Albert And Le Compte judgment of 10 February 1983.*

De tal suerte que, si el arresto tiene como finalidad la privación de la libertad y su eventual pérdida, no obstante que tal hecho sea por breve tiempo, el mismo es «irreversible», por lo que **previamente a su imposición, las autoridades deberán respetar al justiciable su garantía de audiencia previa**, toda vez que la libertad personal es un derecho humano que está reconocido tanto constitucional como convencionalmente.

Ahora bien, se precisa que la garantía de audiencia tiene como finalidad otorgar al particular una adecuada defensa, contemplando las formalidades siguientes: **1)** La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **2)** La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **3)** La oportunidad de alegar; y **4)** El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Lo anterior, encuentra sustento en lo establecido por la siguiente jurisprudencia:

«FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de

cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.»¹⁴

Énfasis añadido.

Así, conforme con lo indicado, se desestiman los señalamientos de las demandadas en el sentido de que se respetó al ahora actor la garantía de audiencia, al haberle dado a conocer el contenido de la boleta de arresto, haciéndose conocedor de los elementos y contenido de la misma, dado que ello no es respetar la garantía de audiencia, sino **imponer al destinatario del contenido de la decisión autoritaria.**

Del mismo modo, es desacertado el señalamiento de que se colmó la garantía de audiencia previa al notificarle o hacer del conocimiento del actor el contenido de la boleta de arresto para que pudiera impugnarla mediante el juicio de nulidad o interponer el recurso de inconformidad, vías con las cuales se garantiza su derecho de audiencia o jurisdicción.

Lo anterior, porque la autoridad demandada pierde de vista que el acto combatido es la imposición de la medida disciplinaria, la cual, como ya se indicó, constituye el acto privativo, **previo al cual debió otorgarse la garantía de audiencia.**

Así, no obstante que se acredita que la imposición del arresto fue hecho de conocimiento al accionante, ello no implica que se le otorgó o dio acceso a la **garantía de audiencia previa**, ya que de los autos que integran el presente proceso **no se desprende que la parte encausada hubiere otorgado al accionante la oportunidad real y auténtica de alegar lo conveniente a sus intereses**, ni que se le

¹⁴ Novena Época Registro: 200234 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Diciembre de 1995 Materia(s): Constitucional, Común Tesis: P./J. 47/95 Página: 133

hubiera brindado la posibilidad real de ofrecer y desahogar las pruebas constitutivas de su defensa en forma anterior a la determinación de la autoridad de imponerle treinta y seis horas de arresto.

Lo anterior, considerando además que el actor expresa en forma clara que solicitó una audiencia que le fue negada, conforme lo cual, es la autoridad demandada quien tenía asignada la carga probatoria de demostrar que efectivamente sí le fue brindado al accionante la posibilidad de defender sus intereses, esto a fin de preservar la legalidad y validez de su actuación.

Al efecto, por analogía, resulta ilustrativo lo establecido en la tesis siguiente:

«GARANTIA DE AUDIENCIA. LA CARGA DE LA PRUEBA DE QUE SE RESPETO, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Cuando el quejoso afirma que no se le citó ni se le oyó en defensa de sus intereses, obliga a las autoridades responsables a demostrar lo contrario para desvirtuar la violación del artículo 14 constitucional que se reclama, pues de no ser así se le dejaría en estado de indefensión al quejoso, dada la imposibilidad de demostrar las omisiones o hechos negativos determinantes de la inconstitucionalidad de los actos reclamados.»¹⁵

Lo resaltado es propio.

Además, tampoco se advierte que «de manera previa» se hubiera notificado al accionante de los hechos y datos en los que la autoridad se basa para imponer la medida disciplinaria de arresto, resultando necesario que éstos se hubieran hecho del conocimiento del particular, a fin de que estuviera en aptitud de defenderse adecuadamente. De lo

¹⁵ Octava Época Registro: 225717 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo V, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1990 Materia(s): Administrativa, Constitucional, Común Tesis: Página: 224.

contrario, la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el accionante no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para imponer el acto autoritario en contra del actor.

De esa forma, se advierte que la autoridad encausada no cumplió ni garantizó a la actora el cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento, previo a la imposición del arresto impugnado, de donde resulta claro que el accionante quedó en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, máxime que no le fue otorgada la posibilidad de desvirtuar la conducta que la autoridad le atribuyó.

Por lo anterior, se considera que la autoridad demandada desatendió en perjuicio del accionante, las máximas de certidumbre y seguridad jurídica consagradas en favor de los administrados por los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto, resulta pertinente acudir a lo establecido en la siguiente jurisprudencia:

«**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.»¹⁶

Énfasis añadido.

De esa manera, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracciones III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en la existencia de vicios en el procedimiento que afectaron la defensa del particular; al evidenciarse que la autoridad demandada **no garantizó al accionante, previo a la imposición del arresto contenido en la boleta número *****, el derecho de audiencia y por tanto, no le fue otorgada la posibilidad real y auténtica de defender adecuadamente sus intereses,** circunstancia que trascendió a la legalidad de la boleta de arresto impugnada, en transgresión a lo previsto por los ordinales 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 137, fracción VIII, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

¹⁶ Novena Época Registro: 174094 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Octubre de 2006 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 144/2006 Página: 351.

Además, se puntualiza que la nulidad deberá ser **lisa y llana**, ya que al estar en presencia de un vicio sustancial, su ineficacia es total y además, al existir cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos, la autoridad demandada se encuentra impedida para dictar una nueva resolución.

De lo anterior, por analogía, es propicio acudir a la jurisprudencia siguiente:

«SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevén los tipos de nulidad que pueden decretarse en el juicio contencioso administrativo, los cuales dependerán del origen de la resolución impugnada y de los vicios detectados; aspectos a los que debe acudirse para determinar la forma en que las autoridades deben cumplir las sentencias de nulidad. En cuanto a su origen, debe distinguirse si la resolución se emitió con motivo de una instancia, solicitud o recurso promovido por el gobernado o con motivo del ejercicio de una facultad de la autoridad. En el primer caso, donde el orden jurídico exige de la autoridad demandada un pronunciamiento, la reparación de la violación dictada no se colma con la simple declaración de nulidad de dicha resolución, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra para no dejar incierta la situación jurídica del administrado. En cambio, cuando la resolución administrativa impugnada nace del ejercicio de una facultad de la autoridad, no es factible, válidamente, obligarla a que dicte una nueva, ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe o no actuar y para determinar cuándo y cómo debe hacerlo. Por lo que corresponde al vicio en que se incurrió, éste puede ser material o formal; en aquél, su ineficacia es total y, por eso, la declaración de nulidad que se impone, impide a la autoridad demandada volver a emitir el acto impugnado, si éste no tuvo su origen en una solicitud, instancia o recurso del particular, pues de ser así, al emitirlo de nuevo deberá prescindir del vicio material detectado. Para el caso de que el vicio incida en la forma del acto, esto es, en su parte estructural o en un acto procedimental que puede ser susceptible de reponerse, la ineficacia debe ser para el efecto de que se emita otro en el que se subsane esa deficiencia, si deriva de una solicitud, instancia o procedimiento promovidos por el gobernador o, simplemente, declarar su nulidad

si no tiene ese origen, lo que no impide que la autoridad vuelva a emitir otro en idéntico sentido, siempre que purgue el vicio formal detectado.»¹⁷

Lo resaltado es propio.

En suma, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 300, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, **se decreta la Nulidad Total de la boleta de arresto número *****, con fecha de emisión 28 veintiocho de mayo de 2020 dos ml veinte, dictada por el Director General de Policía Municipal de León, Guanajuato.**

SEXTO. Análisis de las pretensiones. Una vez satisfecha la pretensión de nulidad, se procede al estudio de la segunda de las pretensiones solicitadas por el actor, consistente en que no se remita información perjudicial a su expediente personal con motivo del acto impugnado.

Luego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300, fracciones V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y **se condena a la autoridad demandada para que no sea remitida información perjudicial al expediente personal del accionante, derivada de la boleta declarada nula y, en caso de que se haya integrado la boleta de arresto a su expediente laboral, dicha autoridad deberá realizar las gestiones necesarias a fin de que ésta no obre en dicho expediente.**

¹⁷ Décima Época Registro: 2008190 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 09 de enero de 2015 09:30 h Materia(s): (Administrativa) Tesis: XVI.1o.A. J/17 (10a.)

La anterior determinación es en virtud de que, a la luz de lo dispuesto por el artículo 143, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la declaración de nulidad deberá tener como consecuencia que el impetrante no resienta las consecuencias perjudiciales, ni menoscabo alguno en su persona y esfera jurídica que deriven de la resolución administrativa combatida en la presente instancia.

Al respecto, por analogía, resulta ilustrativo el contenido de la siguiente tesis:

«SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBEN DE PRECISAR LA FORMA Y TÉRMINOS EN QUE SE DEBE DE RESTITUIR AL SERVIDOR PÚBLICO CUANDO EL ACTO DE AUTORIDAD HAYA SIDO DECLARADO ILEGAL POR CARECER DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO). De la interpretación del artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debe precisar la forma y términos en que la autoridad demandada debe restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, con independencia de la naturaleza de la violación cometida, en virtud de que dicho precepto no hace distinción en cuanto a los derechos que deben restituirse con motivo de un acto de autoridad ilegal que carezca de fundamentación y motivación, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.»¹⁸

Lo resaltado es propio.

¹⁸ Novena Época; Registro: 193153; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, Octubre de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.A.85 A ; Página: 1346.

Finalmente, el **Director General de Policía Municipal de León, Guanajuato, deberá cumplimentar la condena que precede e informar sobre ello**, en un término de **5 cinco días hábiles** contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 255, fracciones I, y II, 298, 299 y 300, fracciones III, V y VI, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

PRIMERO. Esta Primera Sala **es competente** para tramitar y resolver el presente proceso contencioso administrativo.

SEGUNDO. Se decretó el sobreseimiento en la presente causa, **exclusivamente respecto del Policía Segundo *******, conforme las consideraciones vertidas en el Considerando Tercero de la presente resolución

TERCERO. No es procedente decretar el sobreseimiento en la presente causa administrativa, acorde a lo manifestado en el Considerando Tercero de la presente sentencia.

CUARTO. Se decreta la **Nulidad Total** de la boleta de arresto número *********, en términos de lo expuesto en el Considerando Quinto del presente fallo.

QUINTO. Se reconoce el derecho solicitado por la parte actora y, en consecuencia **se condena** a la autoridad demandada, atento a lo determinado en el Considerando Sexto de esta resolución jurisdiccional.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente 1212/1ªSala/20 de fecha 17 diecisiete de noviembre de 2020 dos mil veinte.