

Silao de la Victoria, Guanajuato, 7 siete de noviembre de 2019 dos mil diecinueve.

## ASUNTO

Sentencia definitiva del proceso contencioso administrativo con número de expediente **220/1ªSala/19** 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 5 cinco de febrero de 2019 dos mil diecinueve, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, promovió proceso administrativo, señalando como acto impugnado el siguiente:

«La imposición de la sanción, consistente en el levantamiento de la boleta de arresto \*\*\*\*\*, motivada supuestamente por: faltar a la actualización del nuevo reglamento de seguridad pública, el 26 de diciembre de 2018, con horario de 07:45 hasta que concluyera el evento»(sic)

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; y **2)** El reconocimiento del derecho consistente en que no sea remitida información a su expediente personal, la cual pueda dar lugar a la sujeción a un procedimiento administrativo disciplinario o la imposición de nuevas sanciones administrativas con motivo del acto impugnado y, en caso de haberse realizado dicha

remisión o inscripción, se ordene a la demandada que realice las gestiones necesarias para que se elimine el registro en el expediente.

**SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo.** Mediante auto de fecha 8 ocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, 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 admitió la prueba documental ofrecida y exhibida por la actora en su escrito inicial de demanda; asimismo, se le tuvo por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

De igual forma, se les requirió a las autoridades demandadas para que exhibieran ante esta Sala, copia certificada legible de la boleta con número de folio \*\*\*\*\*, efectuada a la parte actora.

Respecto a la suspensión solicitada, se concedió la misma para efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, esto es, que no se aplicará la sanción consistente en arresto, hasta en tanto se dictara sentencia en el presente proceso.

Por otra parte, mediante proveído dictado el 11 once de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a \*\*\*\*\*, **Director General de Policía Municipal**, y a \*\*\*\*\*, **policía segundo adscrito a la Dirección General de Policía Municipal, ambos de León, Guanajuato**, por dando cumplimiento al requerimiento que les fue formulado, al exhibir copia certificada legible de la boleta de arresto con folio \*\*\*\*\*, de 20 veinte de diciembre de 2018 dos mil dieciocho.

Además, se tuvo a las autoridades demandadas por contestando la demanda en tiempo y forma, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas en su ocursión de contestación, así como la presuncional legal y humana en todo lo que les favorezca; igualmente, se les tuvo por haciendo propias las documentales exhibidas por el actor, por designando abogados autorizados y por señalando correo electrónico para recibir notificaciones.

En el mismo proveído, se le concedió a la parte actora el derecho a ampliar su escrito inicial de demanda.

Posteriormente, mediante acuerdo dictado el 29 veintinueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la justiciable por haciendo uso de su derecho a ampliar la demanda y se corrió traslado a las autoridades demandadas para que dieran contestación a la misma.

Finalmente, en auto de 9 nueve de julio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a las autoridades demandadas por dando contestación en tiempo y forma a la ampliación de la demanda; de igual manera, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos.

**TERCERO. Audiencia final del proceso.** Legalmente citadas las partes, el 16 dieciséis de agosto de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados por la parte actora y no así por la parte demandada.

## 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 Guanajuato<sup>1</sup>; 243, segundo párrafo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; 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 con la documental exhibida por las encausadas, consistente en la boleta de arresto folio número \*\*\*\*\*, dirigida a \*\*\*\*\* -policía adscrita a la Dirección de Policía Municipal de León, Guanajuato-, emitida el 20 veinte de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, y suscrita por \*\*\*\*\*, policía segundo adscrito a la Dirección General de Policía municipal, y por el Director General de Policía Municipal, ambos de León, Guanajuato.

Lo anterior, en razón de que la aludida boleta de arresto consta en copia certificada -según se desprende de autos-, misma que hace fe de la existencia de su original y en virtud de su calidad de documento público, dadas las firma autógrafas, signos y sellos exteriores apreciables en el mismo, se le otorga pleno valor probatorio y con ello, genera convicción en quien resuelve respecto de su existencia y contenido, de conformidad con los numerales 78, 117, 121, 123, 131 y

---

<sup>1</sup> 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.

307 K del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

Conforme a lo establecido por el artículo 261 en íntima vinculación con el diverso numeral 262, ambos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Lo anterior, acorde a la jurisprudencia aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que es del tenor literal siguiente:

«**IMPROCEDENCIA.** Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías».<sup>2</sup>

En este tenor, refiere la autoridad demandada **\*\*\*\*\***, **Director General de Policía Municipal de León, Guanajuato**, en su contestación a la demanda que se actualiza la fracción 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, en virtud de que no existe acto administrativo confutado por la inconforme, y por tanto, no le causa algún perjuicio en su esfera jurídica.

Quien resuelve considera **infundada** la causal de improcedencia invocada, pues resulta evidente que la misma no se actualiza; ello es así, dado que del contenido del acto impugnado se advierte que dicha

---

<sup>2</sup> Tesis: VI.2o. J/323, Octava Época, Registro: 210784, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 80, Agosto de 1994, Materia(s): Común, Página: 87.

autoridad fue quien asumió la orden y calificación de la emisión de la boleta de arresto que se combate, máxime que obra su firma autógrafa al calce del documento controvertido. Aunado a que dicha circunstancia se corrobora con lo expresado por la autoridad en su curso de contestación de demanda. Por lo antes expuesto, es que se estima que la existencia del acto que se impugna, ha quedado plenamente demostrada en el Considerando Segundo de la presente sentencia.

Por su parte, **\*\*\*\*\***, **policía segundo adscrito a la Dirección General de Policía Municipal de León, Guanajuato**, en su contestación a la demanda y a la ampliación, hace valer como causal de improcedencia: «la inexistencia del acto impugnado», dado que no se desprende que haya emitido el acto que se impugna.

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<sup>3</sup> que señala:

«**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 aquélla 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.

---

<sup>3</sup> Criterio consultable en la siguiente dirección electrónica: [http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS\\_2000-2010.pdf](http://tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CRITERIOS_2000-2010.pdf)

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 la hoy actora, 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 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, **si 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 de la impetrante la boleta de arresto impugnada -conforme las constancias que obran en autos y las confesiones aludidas-.

Al no advertirse oficiosamente algún otro supuesto que impida el análisis de fondo de la presente causa administrativa, **quien resuelve determina no decretar el sobreseimiento en el presente proceso administrativo**, puesto que en la especie no se actualiza ninguna 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.

**CUARTO. Argumentos de las partes.** No se transcribirán los conceptos de impugnación expuestos por la impetrante, ni aquellos esgrimidos por las autoridades encausadas tendentes 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».**<sup>4</sup>

**QUINTO. Estudio de los conceptos de impugnación.** Se precisa a las partes que por cuestión de método los conceptos de impugnación se abordarán en forma diversa a la propuesta por la justiciable, dado que se analizará el argumento que de resultar fundado, satisfará en plenitud las pretensiones planteadas en la demanda, con fundamento en la siguiente tesis jurisprudencial<sup>5</sup>, de aplicación analógica al presente, cuyo rubro dice: **«CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.»**

Acorde a lo anterior, la demandante aduce en su escrito de ampliación de demanda, en el concepto de impugnación identificado como **«SEGUNDO»**, sustancialmente, **la existencia de vicios en el procedimiento que afectaron su defensa**, pues para efecto de

---

<sup>4</sup> Tesis: 2a. /J.58/2010, 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, Página: 830.

<sup>5</sup> Tesis VI.2o.C.J/304, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Novena Época, t. XXIX, Febrero de 2009, p. 1677

imponerle la medida disciplinaria señala que se le debió respetar su derecho a la audiencia previa, esto es: **1)** la notificación del inicio del procedimiento; **2)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las probanzas en que finque su defensa; **3)** la oportunidad de alegar; y **4)** el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Por lo que, al inobservarse lo planteado con anterioridad, se dejó en estado de indefensión a la impetrante.

Al respecto, la parte encausada sostiene la legalidad y validez de su actuación, en razón de que se observaron las formalidades esenciales del procedimiento, pues el derecho de audiencia sí le fue otorgado, tal y como se puede apreciar en la propia boleta de arresto, toda vez que la actora firmó sobre su nombre y señaló que no era su deseo llevar a cabo alguna aclaración.

Así, de conformidad con el numeral 299, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la *litis* respecto del punto controvertido en estudio, consiste en determinar si la autoridad demandada, para efecto de emitir la boleta de arresto controvertida, respetó o no el derecho de audiencia de la justiciable, previo a la imposición de la medida disciplinaria.

Luego, una vez examinada la boleta de arresto controvertida y habida cuenta de las constancias que integran la presente causa, quien resuelve estima **fundado** el concepto de impugnación en estudio, al advertirse que la autoridad demandada **no garantizó debidamente a la accionante el derecho de audiencia previa y por tanto, no le fue otorgada la posibilidad de defender adecuadamente sus intereses.**

Por lo tanto, este Juzgador determina que resulta procedente declarar la nulidad de la boleta de arresto combatida en la presente instancia, 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, el ordinal 203 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, dispone que: «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 (...)».

Sin embargo, se describen como bases mínimas de regulación, que 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 dicha ley, debiendo integrarse al expediente del infractor las resoluciones correspondientes; y que en la aplicación de las medidas disciplinarias se respetará la garantía de audiencia del infractor.

Ahora bien, no pasa inadvertido que el Reglamento Interior de 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 respetada la prerrogativa fundamental a la audiencia previa, considerando el sistema constitucional y convencional de derechos humanos que rige al Estado Mexicano.

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

**«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.»<sup>6</sup>

Énfasis propio.

Luego, en razón de que el arresto tiene naturaleza de **acto privativo que restringe la libertad del elemento**<sup>7</sup>, es necesario que sea respetado y garantizado al particular su **derecho de audiencia previa**; ello 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. 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.»<sup>8</sup>

Lo resaltado es propio.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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: Tesis: P./J. 40/96, 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, Página: 5.

<sup>8</sup> Tesis: 2a./J. 144/2017 (10a.), 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 Página: 561.

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.<sup>9</sup>

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 afectarlos.<sup>10</sup>

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 elenco 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

---

<sup>9</sup> 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. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

<sup>10</sup> 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.

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 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 proceso.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

En esa tónica, **tratándose de la imposición de un arresto como medida disciplinaria, la garantía de audiencia previa es de**

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

**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.

De tal suerte que, si el arresto implica una corta privación de la libertad y su eventual pérdida, aunque sea por un breve tiempo, ésta es «irreversible», por lo que **previamente a su imposición, las autoridades deberán respetar su garantía de audiencia previa**, toda vez que la libertad personal es un derecho humano que está reconocido tanto constitucional como convencionalmente.

Precisando 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.

Resulta sustento de lo precedente, 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.»<sup>13</sup>

Énfasis añadido.

Cabe hacer mención, que no es óbice el hecho de que del análisis realizado al contenido de la boleta de arresto controvertida, se aprecie que en ésta fue plasmada la firma de la accionante, circunstancia que es incluso reconocida por la actora en su demanda, al señalar que:

« (...) El 28 de diciembre de 2018 el C. **Alejandro Prado Silva, me notificó el levantamiento de la citada boleta de arresto**, motivada por: faltar a la actualización del nuevo reglamento de seguridad pública, el 26 de diciembre de 2018, con horario de 07:45 hasta que concluyera el evento. Manifestándole en ese momento que la suscrita no estaba de acuerdo con la boleta levantada, **solicitando audiencia con el director, a lo que contestó que eso no era posible que para él el correctivo era procedente y que incluso que si llega a desacatar la orden, se me impondrían una calificación al grado de estar arrestada dentro de determinado tiempo, 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 acreedora a otra boleta de arresto por desacato, razón por la cual admití firmarla**; solicitando en ese momento una copia para mi expediente personal, la cual se me negó bajo el argumento de que lo solicitara por escrito al área correspondiente.»

Lo resaltado es propio.

Luego, a pesar de que la accionante reconoce que efectivamente signó dicha actuación, cuestión que se corrobora del propio cuerpo del acto impugnado; lo cierto es que tal circunstancia sólo acredita que al

<sup>13</sup> Tesis: P./J. 47/95, 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, Página: 133

momento de hacerle de conocimiento a la impetrante la aludida boleta de arresto, ésta la signó y se impuso del contenido de la decisión autoritaria el día 20 veinte de diciembre de 2018 dos mil dieciocho.

Empero, aún y cuando se acredita que la imposición del arresto le fue hecha de conocimiento a la demandante, 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 a la accionante la oportunidad real y auténtica de alegar lo conveniente a sus intereses, ni que se le haya brindado la posibilidad real de ofrecer y desahogar las pruebas constitutivas de su defensa.**

Lo anterior, máxime que además la actora expresa en forma clara que solicitó una audiencia que le fue negada, conforme a lo cual, es la autoridad demandada quien tenía asignada la carga probatoria de demostrar que efectivamente sí le fue brindada a quien demanda 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.**

Quando 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.»<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 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

Lo resaltado es propio.

Así, de un examen realizado a la totalidad de los autos que integran el presente proceso, **no se advierte que la parte encausada haya cumplido con el débito probatorio que le fue constituido**; esto es, no acredita haber otorgado al accionante la oportunidad de alegar lo conveniente a sus intereses, ni haberle brindado la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas constitutivas de su defensa.

Además, tampoco se advierte que «de manera previa» se hubiera notificado a la 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 contrario, la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que la promovente 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 de quien demanda.

De esa forma, le asiste razón al accionante en la presente causa, toda vez que al no haberse garantizado las formalidades esenciales del procedimiento, previo a la imposición del arresto impugnado, es inconcuso que la accionante quedó en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, máxime que no le fue otorgada la posibilidad de desvirtuar la conducta indisciplinaria que la autoridad le atribuyó.

Por lo anterior, se considera que la autoridad 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.»<sup>15</sup>

Subrayado añadido.

De esa manera, queda demostrada la causal de nulidad prevista por el artículo 302, fracción 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 el Director General de Policía Municipal **no garantizó a la 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 autentica 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

---

<sup>15</sup> Tesis: 2a./J. 144/2006, 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 Página: 351

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.

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 un nuevo acto por la misma conducta imputada.

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.»<sup>16</sup>

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 \*\*\*\*\*, emitida el 20 veinte de diciembre de 2018 dos mil dieciocho, 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 las demás pretensiones solicitadas por la parte actora, conforme a lo siguiente:

En su demanda, la parte actora solicita le sea reconocido el derecho consistente en que no sea remitida información perjudicial a su expediente personal con motivo del acto impugnado y, en caso de ya haberse realizado dicha inscripción, se ordene a la demandada que realice las gestiones necesarias para que la misma se elimine de dicho expediente.

---

<sup>16</sup> 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.)

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 de la accionante con motivo de la boleta declarada nula y, en caso de que se haya integrado la boleta de arresto a su expediente laboral, realice las gestiones necesarias a fin de que ésta no obre en dicho expediente.**

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.»<sup>17</sup>

Lo resaltado es propio.

Finalmente, las autoridades demandadas deberán cumplir lo aquí ordenado en un término de 15 días hábiles contados a partir de aquél en que cause ejecutoria la sentencia de mérito; de conformidad con los ordinales 319, 321 y 322 del 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 II, 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.

---

<sup>17</sup> Tesis: II.A.85 A; 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; Página: 1346.

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