

EXPEDIENTE:
TJA/1^{as}/90/2017

ACTOR:

AUTORIDAD DEMANDADA:

POLICÍA TERCERO RAFAEL SOTELO TORRES,
COMANDANTE DE TURNO DE LA DIRECCIÓN DE
TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO,
MORELOS¹ Y OTRA.

TERCERO PERJUDICADO:
NO EXISTE

MAGISTRADO PONENTE:

SECRETARIO PROYECTISTA:

TABLA DE CONTENIDO:

	Págs.
1. ANTECEDENTES -----	1
2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS -----	2
2.1. Competencia -----	2
2.2. Existencia del acto impugnado -----	2
2.3. Causales de improcedencia -----	3
2.4. Análisis de la controversia -----	5
2.5. Pretensiones -----	21
3. PARTE DISPOSITIVA -----	24
3.1. Nulidad lisa y llana del acto impugnado -----	24
3.2. Condena -----	24

Cuernavaca, Morelos a trece de marzo del año dos mil dieciocho.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1^{as}/90/2017.

1. ANTECEDENTES:

¹ Denominación correcta.

[REDACTED] por su propio derecho, con fecha 14 de agosto del año 2017, presentó demanda ante la Oficialía de Partes de la Secretaría General del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que le correspondió atender a la Primera Sala de este Tribunal. Su demanda fue prevenida y posteriormente admitida mediante acuerdo de fecha 08 de septiembre del año 2017. Se tuvo al actor demandando a: POLICÍA TERCERO [REDACTED] COMANDANTE DE TURNO DE LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS² y POLICÍA SEGUNDO [REDACTED] TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS³. Señaló como acto impugnado: "La boleta de arresto de fecha 24 de julio de 2017." (Sic) Las autoridades demandadas comparecieron a juicio dando contestación a la demanda entablada en su contra. El actor desahogó la vista dada con la contestación de demanda. El juicio de nulidad se desahogó en todas sus etapas y con fecha 08 de febrero del 2018, se citó a las partes para oír sentencia.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

2.1. COMPETENCIA.

Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso A), fracción XV, 18 inciso B), fracción II, incisos a) y f), y la disposición transitoria Segunda, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁴; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁵.

Porque el actor tiene una relación administrativa realizando sus servicios como POLICÍA adscrito a la SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS, y porque a través del acto impugnado se le impuso el correctivo disciplinario de 24 horas de arresto.

2.2. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.

² Denominación correcta.

³ Denominación correcta.

⁴ Con fecha 19 de julio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

⁵ Ley publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5514, de fecha 19 de julio de 2017.

De acuerdo con la técnica que rige al juicio de nulidad, en toda sentencia debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia del acto impugnado y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, deben estudiarse las causas de improcedencia aducidas o que, a criterio de este Tribunal, en el caso se actualicen, para que en el supuesto de ser procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda.

La existencia del acto impugnado quedó demostrada con el documento público exhibido en original que contiene el correctivo disciplinario de arresto por 24 horas, impuesto al actor [REDACTED] el cual puede ser consultado en la página 08 de autos. Documental que se tiene por auténtica al no haberla impugnado las autoridades demandadas. Esto en términos de lo establecido por el artículo 60 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

2.3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

Con fundamento en los artículos 37 último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analiza de oficio las causales de improcedencia y de sobreseimiento del presente juicio, por ser de orden público, de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causales de improcedencia que se actualicen.

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe, la cual se aplica por analogía:

"IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.
*Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia."*⁶

Las autoridades demandadas opusieron las causales de improcedencia previstas en las fracciones XIII y XIV del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

"Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:

...

⁶ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. II.1o. J/S. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo VII, mayo de 1991. Pág. 95. Tesis de Jurisprudencia.

XIII. Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;

XIV. Cuando de las constancias de autos se desprende claramente que el acto reclamado es inexistente;

...”

Manifestaron que se configura la causal prevista en la fracción XIII, porque cesaron los efectos del acto impugnado, debido a que el arresto ya fue aplicado, ya fue cumplido y no causa ningún efecto en la actualidad.

No se configura la causal de improcedencia en estudio, toda vez que si bien es cierto el arresto por 24 horas ya fue aplicado, también lo es que el actor está solicitando en su demanda que esa boleta de arresto sea nulificada, que no obre en su expediente personal y que se le paguen las 24 horas que estuvo arrestado.

Dijeron que se configura la causal prevista en la fracción XIV, porque el actor se conduce con falsedad y que la sanción o correctivo disciplinario fue efectuado de forma legal por quien está facultado para su aplicación, de acuerdo con los dispositivos legales que contiene la boleta de arresto y el actor no presenta pruebas para desvirtuar la causa de arresto, es decir, no justifica la inasistencia.

Se desestima el estudio de esta causal, porque las manifestaciones hechas tienen relación con el fondo del asunto planteado, ya que lo que manifiestan (que la sanción o correctivo disciplinario fue efectuado de forma legal por quien está facultado para su aplicación, de acuerdo con los dispositivos legales que contiene la boleta de arresto y el actor no presenta pruebas para desvirtuar la causa de arresto, es decir, no justifica la inasistencia), es materia de análisis para su estudio en el fondo de la presente sentencia y no en este apartado de causales de improcedencia.

Es aplicable por analogía, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

“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.⁷

Hecho el análisis correspondiente a cada una de las causales de improcedencia y sobreseimiento contempladas en los ordinales 37 y 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no se encontró que se configure alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento en el presente juicio de nulidad.

2.4. ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 86 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la **litis** del presente juicio se **constríe** a la **legalidad** de la resolución impugnada.

En el Estado de Morelos, los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado o de los ayuntamientos, y las resoluciones producidas por organismos descentralizados estatales o municipales, gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos de lo que dispone el artículo 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

Por lo tanto, **la carga de la prueba le corresponde a la parte actora**, porque el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, en la parte que interesa, establece que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una **presunción legal**.

La parte actora expresó como razones por las que impugna el acto las vertidas en su escrito de demanda, las cuales aquí se dan por íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen, no siendo necesario transcribirlas en la presente resolución, sin que ello implique violación a precepto alguno de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, pues el acontecimiento de que no se efectúe la transcripción de las mismas, no significa que este Pleno que resuelve esté imposibilitado para el análisis integral de las mismas.⁸

⁷ Novena Época, Registro: 187973, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, enero de 2002, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 135/2001, Página: 5.

⁸ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.** El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

El actor, en su tercera razón de impugnación, dice que el acto impugnado violenta lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional, toda vez que no se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento, porque el artículo 70 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que las correcciones disciplinarias se impondrán por el superior jerárquico del servidor público, otorgándole la garantía de audiencia; y en el acto impugnado no le dieron su derecho de audiencia.

Es fundado y suficiente para declarar la nulidad del acto impugnado lo que menciona el actor, toda vez de que de su causa de pedir se tiene que está atacando el acto impugnado en el sentido de que no se dio su derecho humano de audiencia, previo al acto privativo; sin pasar por alto que en el caso en particular no es aplicable la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis aislada con el rubro "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN"⁹, estableció que la sanción administrativa guarda una similitud

Amparo en revisión 374/88. Antonio García Ramírez. 22 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez. Amparo en revisión 213/89. Jesús Correa Nava. 9 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Nelson Loranca Ventura. Amparo en revisión 322/92. Genoveva Flores Guillén. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 673/97. José Luis Pérez Garay y otra. 6 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina. Amparo en revisión 767/97. Damián Martínez López. 22 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Mario Machorro Castillo, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: José Zapata Huesca. JURISPRUDENCIA de la Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, abril de 1998. Tesis: VI.2o. J/129. Página: 599.

⁹ "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN. El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación." Época: Décima Época. Registro: 2013954. Instancia: Primera Sala.

fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Así, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos.

A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva.

Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En estos términos, estaremos ante una manifestación del **derecho administrativo sancionador** cuando el procedimiento:

1) Presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;

2) Se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y,

3) Tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

No hay duda de que estamos ante la presencia del derecho administrativo sancionador, porque las autoridades demandadas impusieron un correctivo disciplinario a [REDACTED] de ARRESTO POR VEINTICUATRO HORAS.

El correctivo disciplinario **guarda una similitud con las penas**, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; de lo que se sigue que la infracción administrativa propiamente establecida por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones formales debe atender a los principios del derecho administrativo sancionador y, en la medida que resulten aplicables a las instituciones del derecho penal.

Como se observa, el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el **principio de legalidad** contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes.

Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Ahora bien, dada esa similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de

dichas instituciones al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Esto es sostenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 99/2006, en materias constitucional y administrativa, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."¹⁰

El principio jurídico de *in dubio pro reo* que existe en materia penal, es similar al *indubio pro actione* que hay en materia administrativa, que consiste en que, en caso de duda o controversias de interpretación, se aplicará la interpretación más favorable al accionante. Como se explica en la tesis aislada "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE O FAVOR ACTIONIS. INTERPRETACIÓN DE LA QUE DEBE PARTIR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PARA RESPETAR ÉSTE Y LOS PARÁMETROS CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE AQUÉLLA, RESPECTO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN VII Y 57, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN."¹¹

¹⁰ "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO: De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal." Época: Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 99/2006. Página: 1565.

¹¹ "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE O FAVOR ACTIONIS. INTERPRETACIÓN DE LA QUE DEBE PARTIR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PARA RESPETAR ÉSTE Y LOS PARÁMETROS CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE AQUÉLLA, RESPECTO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN VII Y 57, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentan el derecho humano a la protección judicial efectiva, que incluye contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos para impugnar la vulneración a derechos fundamentales. En ese sentido, acorde con los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Carta Magna, como el juicio de amparo es la vía idónea para garantizar el respeto al mencionado derecho humano, en el estudio de constitucionalidad del acto reclamado emanado de la jurisdicción contenciosa administrativa, al que se le atribuya contravenir aquél, habrá de tomarse en cuenta que los órganos

La **litis específica** consiste en determinar si es o no procedente otorgar el derecho de audiencia previa a los miembros de las instituciones policiales a quienes se les imponga como sanción, arresto administrativo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del 11 de octubre de 2017, resolvió la contradicción de tesis número 130/2017, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitiendo la tesis jurisprudencial número 2a./J. 144/2017 (10a.), con el rubro: "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"¹², en la que desarrolló lo que a continuación se adecua al presente asunto.

El párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el derecho de otorgar la garantía de

encargados de ésta deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción, porque si bien es cierto que han de ajustar sus actos a las disposiciones legales aplicables, también lo es que en la interpretación para sustentar sus actuaciones deben favorecer la eliminación de actos u omisiones innecesarias que obstaculicen la indicada prerrogativa o la hagan nugatoria. Resulta orientador en este aspecto, el informe 105/99 emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso 10.194, "Palacios, Narciso-Argentina" de 29 de septiembre de 1999, en donde estableció que lo que protege ese derecho es que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares, en tanto que se argumentó que las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto de que por el principio *in dubio pro actione* o *favor actionis*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable. Así, dicho organismo sustentó que las garantías relativas a la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción, a la interpretación de las normas reguladoras de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (*in dubio pro actione* o *favor actionis*), y a que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados, implican la obligación para las autoridades jurisdiccionales de resolver los conflictos que les plantean las partes de manera integral y completa, evitando formalismos o interpretaciones no razonables u ociosas que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, pues el aludido principio *in dubio pro actione* o *favor actionis*, exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. En ese contexto, para respetar los parámetros convencionales y constitucionales de la tutela judicial efectiva y el principio *in dubio pro actione* o *favor actionis*, la jurisdicción contenciosa administrativa debe partir de una interpretación convencional de las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio, previstas en los artículos 56, fracción VII y 57, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, en la que, sin desatender los requisitos procesales, se facilite el acceso a la obtención de un pronunciamiento de fondo de lo pretendido, tomando en cuenta la pretensión real que derive del estudio integral de la demanda, a la que habrán de quedar vinculadas procesalmente las demandadas, pues si solamente se atiende a la denominación literal con la que el actor calificó su pretensión y a la respectiva negativa lisa y llana de las autoridades demandadas, ese proceder eventualmente deja a merced de interpretaciones rigoristas carentes de razonabilidad el debido examen de la naturaleza y verdadera pretensión de anulación de los actos impugnados." 2003187. IV.2o.A.34 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, Pág. 2167. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

¹² "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."

audiencia previa a los miembros de las instituciones policiales a quienes se les imponga como sanción, arresto administrativo, de la siguiente manera:

"Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

De lo anterior se desprende que el derecho humano de audiencia es el derecho que todos los gobernados tienen para ser oídos y para poder defenderse con anterioridad a que sean privados de sus bienes; es decir, es la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos en aquellos casos en que se comprometa su libertad, sus propiedades, sus posesiones o sus derechos.

A su vez, este derecho para los gobernados se traduce en una obligación para el Estado de abstenerse de cometer actos que limiten o restrinjan determinados bienes sin que se satisfaga esa garantía, con excepción de las salvedades que establezcan la propia Constitución Política, así como los criterios jurisprudenciales.

En relación con la garantía de audiencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis P. LV/92, visible en la página 34, Número cincuenta y tres, de la Octava Época, correspondiente al mes de mayo de mil novecientos noventa y dos, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y texto siguientes:

"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'. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce 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."

El artículo 14 constitucional antes transcrito establece expresamente que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio; sin embargo, esto no implica que esa garantía esté limitada a los procedimientos jurisdiccionales, sino que se debe entender que las autoridades administrativas también están obligadas a respetarla.

Lo anterior fue concluido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1133/2004, en donde, expresamente, se menciona:

"De ese modo, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, en la parte que señalaba: 'Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio ...', comenzó a hacerse extensivo a las autoridades administrativas, entendiéndose por 'juicio' cualquier procedimiento susceptible de brindar al particular la posibilidad de ser oído en defensa frente a los actos privativos.

*...
Ciertamente, si a los órganos estatales administrativos incumbe legalmente desempeñar las funciones inherentes a los distintos ramos de la administración pública, la defensa previa que el gobernado deba formular, debe enderezarse también ante ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya. Si el acto de privación va a emanar legalmente de una autoridad administrativa, sería ilógico que fuese una autoridad judicial la que escuchase al gobernado en defensa 'previa' a un acto de privación que ya es plenamente ejecutable."*

Ahora bien, por lo que se refiere, en específico, al derecho de audiencia previa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que ésta únicamente rige respecto de los actos privativos e implica que la emisión de un acto materialmente administrativo, cuyo efecto es desincorporar algún derecho de la esfera jurídica de los gobernados, generalmente esté precedida de un procedimiento en el que se permita a éstos desarrollar plenamente sus defensas.

En este sentido, el derecho de audiencia previa es de observancia obligatoria tratándose de actos privativos de la libertad, propiedades, posesiones o derechos particulares, entendiéndose por este tipo de actos aquellos que en sí mismos constituyen un fin, con existencia independiente, cuyos efectos de privación son definitivos y no provisionales o accesorios; esto es, un acto privativo tiene como finalidad la privación de un bien material o inmaterial.

Tratándose de actos privativos, la defensa, para que sea adecuada y efectiva, debe ser previa, con el fin de garantizar efectivamente los bienes constitucionalmente protegidos a través del artículo 14 constitucional.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 40/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, Tomo IV, de la Novena Época, correspondiente al mes de julio de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la

esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional."

Así, el derecho de audiencia previa se cumple, tratándose de actos privativos provenientes de autoridad administrativa, cuando se sigue un procedimiento semejante a un juicio, donde, entre otras cuestiones, se escucha al justiciable en forma previa al acto de afectación.

En este sentido, para establecer si cierto acto debe o no cumplir con el derecho de audiencia previa, es necesario precisar si se trata de un acto privativo.

En el caso específico, el punto a analizar consiste en determinar si a los elementos de las instituciones policiales se les debe o no respetar su derecho de audiencia previa cuando se les imponga como correctivo disciplinario un arresto administrativo derivado de la inasistencia a sus labores.

Para resolver lo anterior, se debe precisar cuál es la naturaleza del arresto administrativo y si en estos casos cabría hacer una excepción al derecho de audiencia previa.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el arresto se define como: i) la acción de arrestar y ii) la detención, con carácter provisional, de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la ley o de la autoridad que consiste en una corta privación de la libertad, que

se realizará en un lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de libertad.

Asimismo, en ese diccionario jurídico se señala que el arresto puede ser decretado por la autoridad administrativa recibiendo en este caso la denominación de arresto administrativo.

Por ende, el arresto administrativo, en algunos supuestos, constituye una sanción impuesta por una autoridad administrativa que deriva de la comisión de infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, y que se materializa mediante la corta privación de la libertad del infractor.

De tal forma que si el arresto administrativo implica una corta privación de la libertad del infractor derivado del incumplimiento a disposiciones de carácter administrativo; luego, esa sanción tiene como efecto una restricción de la libertad de una persona.

La conclusión que se alcanza es que el **arresto administrativo es un acto privativo, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, por lo cual, la autoridad deberá respetar la garantía de audiencia previa a la persona a quien se le imponga.**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 21. ...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

*...
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de*

legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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

De lo anterior se comprende, por una parte, que las autoridades administrativas pueden aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, consistentes, entre otras, en arresto administrativo y, por otra, que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública, entre las que se encuentran las policiales, se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, asimismo, esas instituciones serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Esta adición al artículo 21 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y de acuerdo con la exposición de motivos, tuvo como finalidad establecer a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país.

Conforme a la exposición de motivos, este cambio se propone en virtud de que se pretendía implementar una nueva concepción de la profesionalización policial, para lo cual, se consideró que era preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad para crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor.

Por ello, la iniciativa propuso establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y Municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia.

De lo anterior se corrobora que el tema de la seguridad pública es trascendental para el Estado Mexicano; tan es así que con la reforma del artículo 21 constitucional previamente expuesta, se estableció como



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

obligación la profesionalización de sus servidores públicos, mediante la imposición del deber de mantenerse actualizados y aptos para realizar las funciones que se les exigen.

En este sentido, aunque es importante el cumplimiento óptimo de la función de la seguridad pública y que la colectividad está interesada en este tema, esto no implica que se deban desconocer las garantías constitucionales de los elementos policiales, en específico, por lo que se refiere a la garantía de audiencia previa, en caso de que se les imponga como sanción, el arresto administrativo derivado de la inasistencia a sus labores.

Lo anterior es así, toda vez que el artículo 14 constitucional dispone expresamente que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; esto es, la Constitución establece que la garantía de audiencia se le debe reconocer a todos los gobernados, sin distinción alguna.

Además, la libertad personal es un derecho humano reconocido por la Constitución, por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, debe ser respetado, protegido y garantizado por todas las autoridades en el ámbito de su competencia.

Incluso, este derecho humano es reconocido en diversos tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales, en específico, establecen:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:

"Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella. ..."

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS:

"Artículo 7. Derecho a la libertad personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella..."

Al ser la libertad personal un derecho reconocido y protegido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos tratados internacionales, su tutela debe ser lo más amplia posible y sólo podrá limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad.

Ahora bien, es verdad que, en ciertas materias, se encuentra justificado constitucionalmente que la defensa frente al acto de privación sea posterior y no previa, como es el caso de la facultad económica coactiva por parte del Estado, ya que la excepción a la garantía de audiencia previa tiene como fin salvaguardar el funcionamiento adecuado de las instituciones.

Sin embargo, si bien es cierto que la seguridad pública es una actividad de interés para la colectividad y que la función de los elementos de la policía se distingue por la disciplina, el Estado está obligado a proteger los derechos fundamentales de los justiciables y el arresto administrativo impuesto como sanción a los elementos policiales implica una corta privación de su libertad y su pérdida, aunque sea por un breve tiempo, es irreversible; por ende, previamente a su imposición, cuando dichos elementos hayan faltado a su jornada laboral, las autoridades administrativas deben respetar su garantía de audiencia previa, toda vez que la libertad personal es un derecho humano que está reconocido tanto constitucional como convencionalmente.

Además, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe una restricción expresa, en relación con la supresión del respeto a la garantía de audiencia previa para los elementos de la policía, en caso de que se les imponga como sanción el arresto administrativo cuando falten a su jornada laboral.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

De haber estimado el Constituyente Permanente esa excepción, la habría señalado de manera clara, como ocurre con la restricción establecida en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, que establece que, entre otros, los miembros de las instituciones policiales de la Federación, de las entidades federativas y los Municipios podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento señalen para permanecer en esa institución o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones; además, dispone que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes.

Por otra parte, el hecho de que a los elementos de las instituciones policiales se les reconozca su garantía de audiencia previa a la imposición del arresto administrativo no implica un desconocimiento o una limitación a su obligación de actuar conforme a los principios de objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez contenidos en el artículo 21 constitucional, ya que precisamente derivado del incumplimiento a alguno de estos principios, es que se les impone esta medida correctiva por la inasistencia a su jornada laboral.

Esto es, dada la trascendencia de las funciones que los elementos policiales realizan, es que se estableció la posibilidad de que los órganos administrativos impongan sanciones privativas o restrictivas de su libertad, en caso de incumplimiento de sus disposiciones.

Por lo anterior, a pesar de la importancia de la función de seguridad pública, esta situación no autoriza a las autoridades administrativas para prescindir del respeto a la garantía de audiencia previa, en el caso de la imposición del arresto administrativo a los elementos policiales, siempre y cuando únicamente no hayan asistido a su jornada laboral, toda vez que esa medida incide en un derecho fundamental de dichos elementos, como lo es la libertad personal.

Esto es, al elemento de la policía se le otorgará la posibilidad de justificar su inasistencia con anterioridad a la imposición del arresto administrativo, cuando se haya ausentado de su jornada laboral.

No es obstáculo a lo anterior, que el actor puede promover juicio de amparo y obtener su suspensión; o el juicio de nulidad y también obtener esa suspensión; sin embargo, la existencia de los citados procesos no es razón suficiente para justificar la inobservancia de tal prerrogativa,

pues en principio, como se dijo, la garantía de audiencia tiene que otorgarse frente a los actos privativos y le compete respetarla a la autoridad que lo emite, siendo que el juicio de amparo únicamente revisa la constitucionalidad de esos actos y el juicio de nulidad su legalidad.

En el caso en particular, al actor le fue aplicado, el correctivo disciplinario de arresto por veinticuatro horas por faltar injustificadamente a sus labores el sábado 22 de julio del 2017, sin que le fuera respetado su derecho de audiencia previa.

Como ya se vio, el arresto administrativo es un acto privativo y en términos de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional se le debió de respetar su derecho de audiencia previa al acto privativo; y al no haberlo hecho así las autoridades demandadas cuando impusieron el arresto administrativo al actor, su actuar es ilegal al contravenir el precepto constitucional aludido.

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencial número 2a./J. 144/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro:

“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.

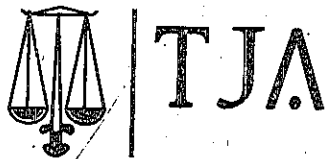
El arresto administrativo implica una restricción a la libertad del infractor por un periodo determinado, derivado del incumplimiento a disposiciones administrativas, al tratarse de un acto privativo que restringe la libertad de la persona afectada; por tanto, el impuesto a los elementos de las instituciones 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.”¹³

¹³ Época: 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.

Contradicción de tesis 130/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 25 de septiembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente y Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto Javier Laynez Potisek. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis de jurisprudencia 144/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Tesis jurisprudencial que, al ser emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es de aplicación obligatoria para este Tribunal, conforme a lo dispuesto por el artículo 217¹⁴ de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del numeral 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: *"ARTÍCULO 4.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;..."*, se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la boleta de arresto impugnada, como lo solicitó la parte actora; lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado de Morelos, al estar dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

2.5. PRETENSIONES DEL ACTOR.

El actor señaló en su demanda que pretende:

"PRIMERO.- La declaración de la nulidad lisa y llana e invalidez del acto impugnado.

SEGUNDO.- La suspensión del acto impugnado para que la boleta de arresto no obre en su expediente personal.

TERCERO.- El pago de las veinticuatro horas que estuvo arrestado."

El actor aclaró estas pretensiones mediante escrito registrado con el número 2339, con los siguientes alcances:

"PRIMERO. MONTO QUE SE RECLAMA COMO PAGO A LAS DEMANDADAS:

¹⁴ Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

a) Lo es la cantidad de \$812.51 (Ochocientos doce pesos 51/100 M. N.), como pago por las 24 horas de arresto ilegal del cual fui objeto.

Considerando que mi sueldo mensual es de \$8,125.14, lo que dividido entre 30 días da como resultado \$270.00 por día, dividido entre las 8 horas de trabajo diario, lo que conlleva a la cantidad de \$33.85 por hora, que multiplicado por 24 horas de arresto da un total de \$812.51 (Ochocientos doce pesos 51/100 M. N.):

b) EL REINTEGRO DE LA CANTIDAD DE \$267.57 (Doscientos sesenta y siete pesos 57/100 M. N.) Que vía nómina me fue descontado con motivo de la falta sobre la cual se me impuso el ilegal arresto que se impugna, realizado en la quincena que comprende del 01 al 15 de agosto del año en curso, como se desprende de la documental consistente en copia simple del recibo de nómina, mismo que se ofrecerá en el apartado pertinente. Hecho del que me percaté el día 15 de agosto de 2017 al firmar la nómina."

Las demandadas no hicieron pronunciamiento alguno en relación con las pretensiones del actor; solamente se concretaron a sostener la legalidad del acto impugnado.

Es procedente la pretensión primera, y ya fue declarada la ilegalidad y por consecuencia la nulidad lisa y llana de la boleta de arresto impugnado.

Es procedente la pretensión segunda, pero con los siguientes alcances:

La Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos establece en sus artículos 191, 192 y 193 que:

"Artículo 191.- Contra los correctivos disciplinarios, procederá el Recurso de Rectificación que se interpondrá ante el Presidente de Honor y Justicia correspondiente, dentro de los tres días siguientes a su aplicación.

Artículo 192.- El Recurso de Rectificación no suspenderá los efectos de los correctivos disciplinarios, pero tendrá por objeto que en caso de ser procedente, dicho correctivo no aparezca en el expediente u hoja de servicio del elemento, sin perjuicio de las sanciones que pudiere aplicar el Consejo de Honor y Justicia al superior jerárquico que lo impuso injustificadamente.

Artículo 193.- Las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia que recaigan sobre el Recurso de Rectificación, serán definitivas y se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los elementos sometidos a procedimiento.

Este recurso de rectificación procede en contra de los correctivos disciplinarios y es tramitado ante el presidente del Consejo de Honor y Justicia estatal o municipal que corresponda.

El recurso de rectificación no suspenderá los efectos de los correctivos disciplinarios, pero tendrá por objeto que, en caso de ser procedente, dicho correctivo no aparezca en el expediente u hoja de servicio del elemento, sin perjuicio de las sanciones que pudiere aplicar el Consejo de Honor y Justicia al superior jerárquico que lo impuso injustificadamente.

En el presente caso no estamos resolviendo un recurso de rectificación sino un juicio de nulidad; por lo tanto, es inaplicable que el correctivo disciplinario no aparezca en el expediente u hoja de servicio del elemento.

En términos de lo que dispone el artículo 98 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la aplicación de las sanciones deberá registrarse en el expediente personal del infractor.

Por lo tanto, el efecto de esta sentencia es para que las autoridades demandadas agreguen una copia certificada de esta sentencia en el expediente personal del actor; con esto, el correctivo disciplinario de arresto que le fue aplicado al actor, quedará sin efecto legal alguno ya que fue determinada su nulidad lisa y llana; así mismo, en el caso de que en la hoja de servicio o alguna otra comunicación que se dé del expediente personal del actor, se deberá señalar que el correctivo disciplinario fue declarado nulo lisa y llanamente por este Tribunal.

Es procedente el pago de las 24 horas que estuvo arrestado el actor, a razón de \$812.51 (Ochocientos doce pesos 51/100 M. N.) y el reintegro de la cantidad de \$267.57 (Doscientos sesenta y siete pesos 57/100 M. N.), que vía nómina le fue descontado con motivo de la falta sobre la cual se me impuso el arresto que se impugna, realizado en la quincena que comprende del 01 al 15 de agosto del año 2017, como se desprende de la documental consistente en copia simple del recibo de nómina que puede ser consultada en la página 15 de autos. Esto atendiendo a que las autoridades demandadas no opusieron defensa o excepción alguna.

Lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 89, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Cumplimiento que deberán hacer dentro del término de diez días hábiles, término contado a partir de que cause ejecutoria la presente resolución, con el apercibimiento que en caso de no hacerlo, se procederá en su contra en términos de lo dispuesto por los artículos 11, 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; a dicho cumplimiento también están obligadas las autoridades administrativas del municipio de Temixco, Morelos, que aún y cuando no hayan sido demandadas en este juicio y que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de la misma.

Ilustra lo anterior la tesis de jurisprudencia 57/2007, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro es el siguiente:

"AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO"¹⁵

Debiendo informar por escrito, a la Primera Sala de este Tribunal, sobre el cumplimiento dado a la presente sentencia, en el término antes señalado.

3. PARTE DISPOSITIVA:

3.1. Se declara la ilegalidad y por consecuencia la nulidad lisa y llana de la boleta de arresto impugnada.

3.2. Se condena a las autoridades demandadas al pago de \$1,080.08 (Mil ochenta pesos 08/100 M. N.), cantidad que deberá ser pagada al actor, debiendo exhibirla ante la Primera Sala de este Tribunal.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

¹⁵ Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica.
No. Registro: 172,605, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a./J. 57/2007, Página: 144.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Doctor en Derecho [REDACTED] Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁶; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁷; ante la Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[REDACTED]
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

¹⁶ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número SS14.

¹⁷ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número SS14.

MAGISTRADO

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

La Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General
de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,
CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del
expediente número TIA/1^{as}/90/2017, relativo al juicio administrativo,
promovido por [REDACTED] por su propio derecho,
en contra de la autoridad demandada POLICÍA TERCERO RAFAEL SOTELO
TORRES, COMANDANTE DE TURNO DE LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y
VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS y otra, misma que fue
aprobada en pleno del día trece de marzo del año dos mil dieciocho.
CONSTE