



TIPO DE JUICIO: NULIDAD

EXPEDIENTE: TJA/5ªS/148/2017

PARTE ACTORA: [REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA: [REDACTED]

POLICIA TERCERO ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL MANDO ÚNICO, CUAUTLA¹, MORELOS Y/OTRO.

MAGISTRADO: JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: YANETH BASILIO GONZALEZ².

Cuernavaca, Morelos, a veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.

V I S T O S para resolver en **DEFINITIVA** los autos del expediente número **TJA/5ªS/148/17**, promovido por [REDACTED] [REDACTED] contra actos de [REDACTED] [REDACTED] Policía Tercero adscrito a la Dirección de la Policía Preventiva Municipal Mando Único, Cuautla, Morelos y/otro.

GLOSARIO

Parte actora: [REDACTED]

¹ Denominación correcta, de acuerdo con la contestación de demanda.
² Habilitada para desempeñar las funciones de Secretaria de Estudio y Cuenta en términos del artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en virtud de reunir los requisitos establecidos en el artículo 41 de la citada Ley.

Autoridades demandadas: 1. [REDACTED]
[REDACTED] Policía Tercero adscrito a la Dirección de la Policía Preventiva Municipal Mando Único, Cuautla³, Morelos.
2. [REDACTED]
Secretario de Seguridad Pública y Tránsito Municipal Único de Cuautla, Morelos⁴.

Acto Impugnado: Boleta de arresto de fecha 28 de mayo de 2017

Ley de la materia: Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

Código Procesal: Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos

Tribunal: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES:

1.- Con fecha dos de junio de dos mil diecisiete compareció la parte actora, por su propio derecho ante este Tribunal a promover Juicio de Nulidad en contra del acto de las autoridades demandadas, precisando como acto impugnado el ya señalado en el Glosario precedente.

³ Denominación correcta, de acuerdo con la contestación de demanda.

⁴ Cargo y denominación de acuerdo con la contestación de demanda.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

2.- Mediante auto de veintidós de junio de dos mil diecisiete, una vez que se subsano la prevención, se admitió a trámite la demanda presentada por la **parte actora**, con copias simples de la demanda y documentos que la acompañaron, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas, para que en un plazo improrrogable de diez días produjera contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley; emplazamientos que fueron realizados el día once del julio del mismo año.

3.- Por diversos acuerdos de fecha diez de agosto de dos mil diecisiete, se tuvo por presentadas a las **autoridades demandadas**, dando contestación en tiempo y forma a la demanda instaurada en su contra, y anunciando sus pruebas. En ese mismo acto, con el apercibimiento de ley, se ordenó dar vista a la parte actora por el término de tres días para que manifestara lo que en su derecho conviniera.

4.- Mediante proveído de fecha veintitrés de agosto de dos mil diecisiete se tuvo por presentada a la parte actora desahogando la vista ordenada por auto de fecha diez de agosto de dos mil diecisiete.

5.- Por acuerdo de fecha veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, se declaró precluido el derecho de la actora para ampliar la demanda y con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 90 de la Ley de la materia se ordenó abrir juicio a prueba por el plazo común para las partes de CINCO DÍAS.

6.- Con fecha nueve de noviembre de dos mil diecisiete se tuvo al actor en tiempo y forma; ofreciendo las pruebas de su parte, mismas que fueron admitidas; por cuanto a las

autoridades demandadas se declaró precluido su derecho para ofrecer o ratificar prueba alguna, lo anterior en razón a que, el plazo de CINCO DÍAS concedido para ello, transcurrió en sin que se haya pronunciado al respecto; sin embargo, tomando en cuenta lo dispuesto por los ordinales 391 párrafo segundo y 393 del Código Procesal de aplicación complementaria a la Ley de la materia; se le tuvieron por admitidos aquellos documentos que exhibió en su contestación de demanda. Señalando día y hora para celebrar la audiencia de ley.

7.- Finalmente con fecha veintidós de enero del dos mil dieciocho, se llevó a cabo la Audiencia de Ley, haciéndose constar que una vez realizada la búsqueda minuciosa en la oficialía de partes de la Quinta Sala se encontró el escrito signado por [REDACTED] demandante en el presente juicio, en el que ofreció sus alegatos. Se hizo constar la incomparecencia de las partes y dado que las documentales ofrecidas por las partes se desahogaban por su propia y especial naturaleza, y al no haber prueba pendiente de resolver se cerró la etapa probatoria, y se procedió a la etapa de alegatos, en la que se tuvieron por presentados los alegatos de la parte actora, y por cuanto a las autoridades demandadas, se tuvo por precluido su derecho para tal efecto, acto seguido se declaró cerrado el periodo de alegatos, y se citó a las partes a oír sentencia, la que se dicta al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia

I. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo



109 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; los artículos 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI (repetida), 25, 40 fracción IX, 124, 125, y 128 y demás relativos y aplicables de la Ley de la materia, así como lo establecido en el artículo 196 de la Ley de Seguridad Pública.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.

La existencia del acto impugnado quedó acreditada con la **documental pública** exhibida por la autoridad demandada en copia certificada consistente en la boleta de arresto, de fecha 28 de mayo de 2017, que se encuentra visible en la hoja 29 del presente sumario, a la cual se les otorga valor probatorio pleno en términos de lo establecido por los artículos 437, 490 y 491 del Código Procesal Civil, de aplicación complementaria a la **Ley de la materia**, en términos de lo establecido por el artículo 44 de la Ley en cita.

TERCERO. Fijación de la controversia

En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 125 de la **Ley de la materia**, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio. Así tenemos que el acto impugnado se hace consistir en:

“a). La boleta de arresto, de fecha 28 de mayo de 2017, suscrita tanto por el actor como por la autoridad demandada.”

El asunto por dilucidar es, **la determinación de la legalidad o ilegalidad de la boleta de arresto, de fecha 28 de mayo de 2017, suscrita tanto por el actor como por la autoridad demandada.**

CUARTO. Causales de improcedencia.

Las causales de improcedencia, por ser de orden público, deben analizarse preferentemente las aleguen o no las partes, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76 párrafo último de la Ley de la materia, en relación con lo sostenido en la siguiente tesis de jurisprudencia de aplicación análoga y de observancia obligatoria para esta potestad en términos de lo dispuesto en los artículos 215 y 217 de la Ley de Amparo.

IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.⁵ De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.

⁵ Tipo de documento: Jurisprudencia, Novena época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Página: 13.

La autoridad demandada no hizo valer causal de improcedencia alguna; por lo que al haber analizado de oficio las causales de improcedencia en el presente asunto, se procede al estudio de las cuestiones planteadas por la parte actora.

QUINTO. Estudio de Fondo.

Razones de impugnación. Los motivos de impugnación de la parte actora se encuentran visibles de la

hoja 2 a la 7 los cuales se tienen aquí como íntegramente reproducidos como si a la letra se insertasen, sin que esto cause perjuicio o afecte a la defensa de la parte actora, pues el hecho de no transcribirlas en el presente fallo no significa que este Tribunal esté imposibilitado para el estudio de las mismas, cuestión que no implica violación a precepto alguno de la Ley de la materia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.⁶

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.

En tales consideraciones, sustancialmente la parte actora expresó como razones de impugnación las siguientes:

⁶ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. 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.

1.- Que se viola en su perjuicio el artículo 1 y 4 Constitucional, al violar el derecho al descanso y a la salud, toda vez que no cumplen con su obligación de respetar y proteger los derechos humanos en específico que no se ha garantizado y se le ha puesto en riesgo al hacerle laborar en jornadas excesivas y riesgosas.

2.- Se vulnero el artículo 14 Constitucional, al no respetarse las formalidades del procedimiento, debido a que el artículo 70 de la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas señala, que las correcciones disciplinarias se impondrán por el superior jerárquico del servidor público otorgándole la garantía de audiencia, lo cual es acorde al 14 constitucional, y que no se observó en el caso concreto, ya que en primer lugar no fue impuesta por el superior jerárquico y no se le otorgó la garantía de audiencia previa.

3.- Que la autoridad demandada conculcó, el artículo 16 de la Constitución Federal, debido a que el acto no está debidamente fundado y motivado en virtud de que no existen los preceptos legales que invoca la demandada para imponer la sanción ni el hecho contrario a derecho que aducen que omitió, ya que no se encuentra obligado a obedecer órdenes que no fueron notificadas.

Contestación de las autoridades demandadas. Al contestar la demanda manifestaron que eran falsas las aseveraciones del actor debido a que, *vía radio a las 5:49 horas del 25 de mayo de 2017, quedo registrado en la bitácora de auxilios lo siguiente: "Se realiza llamada general orden del mando, presentarse todo el personal turno 2 Beta, al día de hoy*

viernes 26 de mayo a las 19:30 horas, en base debidamente uniformados. Contestando de enterados" (sic.)

Argumentando que no se violentaron los derechos humanos del hoy actor considerando que está adscrito a la Secretaria de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, Mando Único de Cuautla, Morelos, así mismo refieren que dicho elemento violo los principios establecidos en los artículos 3, 94, 96, 100 Fracciones XVII, XVIII, XXVIII, 104 fracción I, inciso b de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos; 36 fracción I inciso b del Reglamento de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, 84 fracción II del Reglamento de Seguridad Pública de Cuautla Morelos.

Así mismo, en la boleta de arresto se señala como fundamento del arresto los artículos 21 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, 40 fracción I, 41, 99, 101, 102 y 103 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, 3, 94, 95, 96, 98 y 100 Fracciones I y XVIII del Reglamento de Seguridad pública del municipio de Cuautla y demás aplicables al caso vigentes en el Estado de Morelos.

La cual se encuentra suscrita por el Cmte. [REDACTED] y por el oficial arrestado y fecha de recibo 28 de mayo de 2017.

Análisis de las razones de impugnación. Lo expuesto por el actor en la razón de impugnación número 1, resulta **fundado** y suficiente para declarar la nulidad del acto debido a lo siguiente:

A efecto de determinar si es o no procedente otorgar la garantía de audiencia previa a los miembros de las instituciones policiales a quienes se les imponga como sanción, arresto administrativo, en primer lugar, es importante señalar que el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula esta garantía 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 la garantía 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 treinta y cuatro, Número cincuenta y tres, de la Octava Época, correspondiente al mes de mayo de mil

novcientos 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, a la garantía 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, la garantía 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.

En efecto, 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 del Tribunal Pleno, visible en la página cinco, Tomo IV, de la Novena Época, correspondiente al mes de julio de mil novecientos



TJA

 TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
 DEL ESTADO DE MORELOS

noventa y seis, 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, la garantía 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 la garantía de audiencia previa, es necesario precisar si se trata de un acto privativo.

En el caso específico, se debe determinar si a los elementos de las instituciones policiales se les debe o no respetar su garantía 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 a la garantía 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.

En este sentido, 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.

Ahora bien, 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 desprende, 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 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.

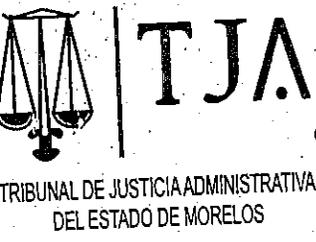
"2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

"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.

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.

Es decir, 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.

Lo anterior en virtud de que la orden que supuestamente desobedeció el actor fue el presentarse el día viernes 26 de mayo las 19:30 horas, en base, debidamente uniformados, por lo que la falta, constituye una inasistencia a sus labores, la cual es una falta que el actor pudo justificar, previamente al arresto.

Es aplicable al presente asunto la jurisprudencia, por contradicción de tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷.

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

⁷ 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 y criterio contendientes:
 Tesis I.150.A.139 A, de rubro: "ARRESTO COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA. POR NO CONSTITUIR UNA MEDIDA DE APREMIO, SU IMPOSICIÓN DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.", aprobada por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 879; y
 El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 525/2015.
 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.

respetar el derecho de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior resulta fundada la razón de impugnación número 2, hecha valer por el actor en el presente asunto.

Al haber una violación formal, es procedente declarar la ilegalidad de la resolución impugnada, con fundamento en lo previsto en la fracción II del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que en su parte conducente establece: *“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 de fecha 28 de mayo de 2017, emitida por las autoridades demandadas, lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la **Ley de la materia**, al estar este Tribunal dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

En consecuencia, al haberse declarado la nulidad lisa y llana del acta del acto impugnado, es procedente dejar sin efectos las consecuencias que derivaron del mismo; por lo tanto, las autoridades demandadas, deberán:

a). Eliminar la boleta de arresto impuesta al actor de su expediente personal.



b). Pagar al actor la cantidad que correspondiente a cuatro de horas que estuvo arrestado, debiéndose tomar para el cálculo del mismo su Remuneración Diaria Ordinaria;

Las autoridades demandadas deberán acreditar el cumplimiento en esta Quinta Sala de este Tribunal, cumplimiento que deberá hacer la **autoridad demandada**, en el término improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución e informar dentro del mismo término su cumplimiento, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 48, 129 y 130 de la **Ley de la materia**.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 23 fracción VI (repetida), 40 fracción I y IX, 124 y 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el considerando primero de la presente resolución.

SEGUNDO. Son fundados los argumentos hechos valer por la parte actora, en su segunda razón de impugnación contra la Boleta de arresto de fecha 28 de mayo de 2017, emitida por las autoridades demandadas, en términos de las aseveraciones vertidas en el considerando QUINTO de esta sentencia, consecuentemente;

TERCERO. Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** del acto impugnado, consistente en Boleta de arresto de fecha 28 de mayo de 2017, en términos de las aseveraciones vertidas en el considerando **QUINTO** de esta sentencia, consecuentemente;

CUARTA. En su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así por unanimidad lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; Licenciado **JOSÉ JUAN JUÁREZ LAGOS**, Secretario de Acuerdos Adscrito a la Segunda Sala y encargado de Despacho de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Licenciado **MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y ponente en este asunto, en términos del artículo 4 fracción I y Séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" no. 5514 del 19 de julio del 2017; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[Signature]
DR. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[Signature]
M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

ENCARGADO DE DESPACHO DE LA SEGUNDA SALA DE
INSTRUCCIÓN

[Signature]
LICENCIADO JOSÉ JUAN JUÁREZ LAGOS
SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA
SALA DE INSTRUCCIÓN

[Signature]
MAGISTRADO

LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO

[Signature]
M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

TJA/5ªS/148/2017

SECRETARIA GENERAL


LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada en Derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que estas firmas corresponden a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el expediente número TJA/5ªS/148/17, promovido por [REDACTED] contra actos de [REDACTED]

[REDACTED] POLICIA TERCERO ADSCRITO A LA DIRECCION DE LA POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL MANDO ÚNICO, CUAUTLA, MORELOS Y OTRO; misma que es aprobada en Pleno de fecha veinticuatro de abril del dos mil dieciocho.

CONSTE.

Y.F.G.



