

*****₁

VS
JUEZ MUNICIPAL ADSCRITO A LA
ESTANCIA MUNICIPAL DE INFRACTORES
DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA Y OTRA.
EXPEDIENTE: 2670/2018 SA.

Tijuana, Baja California, a dieciséis de enero de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA DEFINITIVA Que declara la nulidad de la resolución combatida por insuficiente motivación de la conducta imputada, lo que impide corroborar que se subsume a la hipótesis normativa de cuya infracción se le acusó.

GLOSARIO:

Bando de Policía.	Bando de Policía y Gobierno para el Municipio de Tijuana, Baja California.
Ley del Tribunal.	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Código de Procedimientos Civiles.	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.
Ley del Tribunal Anterior:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Nueva Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Código de Procedimientos:	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

ANTECEDENTES:

1.- El dieciséis de octubre de dos mil dieciocho la parte actora promovió juicio contencioso administrativo ante la Sala Auxiliar, ahora Juzgado Cuarto con residencia en Tijuana, en contra de la resolución de fecha veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, emitida por el Juez Municipal adscrito a la Comandancia Regional Sur, mediante la cual se le determinó una sanción administrativa de multa en cantidad total de \$4,030.00 pesos, por concepto de infracción al Bando de Policía y Gobierno consistente en causar molestias a las personas en lugares públicos, misma que se encuentra relacionada con el recibo

de pago con número de folio *****₂, *****₂ de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho.

2.- Por acuerdo de siete de noviembre de dos mil dieciocho se admitió la demanda y se emplazó a las autoridades demandadas, misma que al contestar la demanda, sostuvieron la legalidad de la resolución impugnada.

3.- El dos de marzo de dos mil veintidós, se dictó acuerdo por el cual se dio vista a las partes a fin de que en el plazo de cinco días presentaran sus alegatos, en el entendido de que, una vez transcurrido dicho plazo, con desahogo o sin él, se tendría a las partes citadas para sentencia, proveído que fue notificado debidamente a las partes, ejerciendo su derecho la parte actora.

5.- Finalmente, por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil veintitrés se acordó la recepción del expediente en que se actúa por este Juzgado Quinto Auxiliar con residencia en Tijuana para auxiliar al Juzgado Cuarto con residencia en Tijuana en el dictado de la sentencia, dando vista a las partes para que, en el término de tres días manifestarán lo que a su interés convenga, sin que hubieran ejercido ese derecho, razón por la cual ya se está en condiciones de dictar la resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Competencia. Este Juzgado Quinto Auxiliar con residencia en Tijuana es competente para resolver el presente juicio, en virtud de que le compete conocer de actos o resoluciones de carácter fiscal que se promuevan ante este Tribunal, así como por la ubicación del domicilio señalado por la parte actora, el cual se encuentra en la circunscripción territorial de este Juzgado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 21, 22, fracción II antepenúltimo y último párrafo, y 45 de la Ley del Tribunal Anterior, aplicable por disposición del Artículo Tercero Transitorio de la Nueva Ley del Tribunal, publicada

el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado, y acuerdos de Pleno de este Tribunal adoptados el trece de julio y veintitrés de agosto de dos mil veinte.

SEGUNDO.- Existencia del acto impugnado. La existencia del acto impugnado quedó debidamente acreditada en autos con la copia presentada por la parte demandada y con su reconocimiento expreso al contestar la demanda, de conformidad con los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323, 400 y 405 del Código de Procedimientos, de aplicación supletoria.

TERCERO.- Procedencia. Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se procede a analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por las autoridades demandadas.

El Director hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción VI, de la Ley del Tribunal Anterior, alegando que no existe acto que reclamar en su contra, toda vez que no emitió el acto impugnado.

La causal de improcedencia es infundada en virtud de que, en términos del artículo 31, fracción III, de la Ley del Tribunal Anterior, el titular de la Dependencia o Entidad Administrativa Pública Estatal o Municipal de la que dependa la autoridad que emitió el acto será parte en el juicio contencioso administrativo, de ahí que si el artículo 5, fracción V, del Reglamento de Tránsito, establece que a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Dirección de la Policía y Tránsito, a través de sus agentes, le corresponde aplicar las sanciones por las infracciones al propio Reglamento, es inconcuso que el Director es parte en el juicio contencioso administrativo conforme a la norma invocada.

Al no advertirse que se actualice alguna causal de improcedencia de las previstas en la ley, el juicio contencioso es procedente.

CUARTO. Estudio.- Por cuestión de técnica resolutive, este Juzgador examinará en primer orden aquél o aquellos motivos de inconformidad que pudieran conducir a la nulidad de la resolución combatida al tenor de la Tesis de Jurisprudencia P./J. 3/2005, con registro digital 179367, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, Tomo XXI, del mes de febrero de 2005, página 5, cuyo texto es el siguiente: "CONCEPTOS DE VIOLACION EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESION DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIENDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."

En ese sentido, la parte actora en el segundo motivo de inconformidad expuesto en el escrito inicial de demanda expuso que la resolución controvertida es ilegal, en razón de que no se precisaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, que llevaron a indicar que se tipificó el supuesto por el cual se le detuvo, el cual consistió en "Molestar Personas en el exterior de la Comandancia", toda vez que la autoridad debió de pormenorizar datos contundentes que dieran certeza de que el suscrito en efecto cometió la infracción por lo que, al no haberse circunstanciado de manera correcta lo cierto es que no puede tener por legal la infracción.

La autoridad demandada al momento de contestar la demanda solicita se declare inoperante por insuficiente el motivo de inconformidad formulado por la parte actora, en virtud de que, contrario a lo que alega, la boleta si contiene las condiciones de modo, tiempo y lugar toda vez de que en dicha determinación se asentó que el infractor se encontraba dentro de las instalaciones de la Comandancia Regional Sur de esta municipalidad, situación que sí se plasmó en la boleta de debatida, así mismo se asentó la hora y la circunstanciación de los hechos.

Continúa señalando que la parte actora es omisa en indicar que ya se le había solicitado previo a la imposición de la sanción que se retirara de la comandancia pues su estancia entorpecía su funcionamiento, sin embargo el rondar por la misma se convirtió en una actividad ordinaria molestando a las personas promoviendo la atención jurídica en los asuntos vinculados con la alcoholimetría.

Para este Juzgador los motivos de inconformidad son fundados y suficientes para declarar la **nulidad** de la boleta de determinación, atento a las siguientes consideraciones.

Para mejor comprensión del asunto, es menester establecer que del análisis realizado a la Boleta de Determinación del Juez Municipal con número de folio *****², visible en el expediente en que se actúa, se advierte que [...] *siendo las doce horas con treinta y un minutos, del día veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho.... los oficiales con número de matrícula 4266 FERNANDEZ CARBAJAL JOSE ALFREDO y 7528 RIVERA GUERRERO ROBERTO CARLO, tripulante (s) de la unidad patrulla 2889. Quienes manifiestan que en *****³, Aseguraron al antes mencionado por: MOLESTAR PERSONAS EN EL EXTERIOR DE LA COMANDANCIA [...]*

En el caso, la *litis* se centra en establecer los hechos que motivaron a los Oficiales de Policía a detener al actor y presentarlo ante el Juez Municipal en turno, si la conducta desplegada por el actor actualiza la hipótesis normativa que sustenta la multa impuesta y, por tanto, si fue justificada la detención y posteriormente la multa impuesta, pero resulta necesario establecer el marco normativo que rige la actividad policial.

El Estado es entendido según Weber como, "aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia legítima"¹. Así, el único detentador legítimo del uso de la fuerza es el Estado, y es así porque es el Estado, a través

¹ Weber, Max. El político y el científico. Trad. Francisco Rubio Llorente. Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1986, pág. 82.

de sus instituciones, el que manteniendo el orden, la libertad y la paz pública permite la convivencia social.

Es el Estado el primer encargado de establecer las directrices a través de las cuales se determina en qué momento y bajo qué circunstancias hará uso de ese monopolio de fuerza legítima con la finalidad de preservar el Estado de derecho en el marco jurídico de la Constitución, en el caso de México, de carácter democrático, en el que se tutelan derechos y libertades fundamentales en favor de los gobernados, amén de que este ejercicio se vea constreñido a respetar los derechos y libertades.

Un repaso del orden jurídico mexicano permite advertir que la función de seguridad pública, como materia concurrente que es y en la que se enmarca el ejercicio de la fuerza en la vertiente que aquí nos ocupa, se encuentra regulada en todos los niveles de Gobierno (Federal, Estatal y municipal), y todos los órdenes jurídicos prevén por lo menos una norma específica que la regule.

Sin embargo, en lo que se refiere a los más específicos temas de la actividad policial y el uso de la fuerza, se advierte un estado de cosas muy precario, por no decir nulo. Esta situación normativa, no obstante lo precaria que es, permite establecer, como se verá más adelante, principios básicos que rigen el uso de la fuerza pública y la actividad de los cuerpos policiacos, así como obligaciones mínimas de respeto a la integridad, derechos de las personas y derechos humanos.

En el caso, los Oficiales de Policía llevaron a cabo la detención del actor por supuesta transgresión a la reglamentación municipal, como lo es, el Bando de Policía, con lo cual está haciendo uso de la fuerza pública para limitar y restringir derechos fundamentales del particular, tales como la libertad personal y de tránsito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/1996² sostuvo que la seguridad pública y los derechos de las personas no sólo no se oponen, sino que se condicionan recíprocamente, en cuanto que la primera sienta las bases para el pleno desarrollo de las potencialidades humanas. Como se advierte a continuación:

"TERCERO. Ante todo esta Suprema Corte considera necesario destacar que se está en presencia de diversas cuestiones controvertidas que involucran, por un lado, el respeto a las garantías individuales consagradas por la Constitución y, por otro, el problema trascendente para toda sociedad, como es el relativo a la seguridad pública. Del análisis conjunto de los diversos documentos que se aportaron al juicio, se advierte que mientras la parte actora pone énfasis en la primera cuestión, revelando su loable preocupación no sólo porque las garantías individuales no sean vulneradas, sino incluso, no se propicien situaciones que lo faciliten, las demandadas acentúan la importancia, en todo momento, pero sobre todo en la actualidad, de un eficiente sistema de seguridad pública que permita que los miembros de la comunidad vivan con la tranquilidad que les permita gozar de esas garantías. En esencia, todas las partes en el juicio coinciden en la necesidad de velar por el respeto de las garantías individuales pero, paradójicamente, incluso utilizando los mismos elementos, los actores concluyen que las fracciones III y IV del artículo 12 de la ley de que se trata, son inconstitucionales, y las autoridades demandadas llegan a la conclusión contraria. Esta situación exige un análisis profundo sobre los temas a debate. Punto central en el mismo lo constituye tomar en cuenta el aspecto coincidente de las partes en el juicio, a saber, la salvaguarda de las garantías individuales, sustentado en el título primero de la Constitución. **También es fundamental la garantía específica de legalidad, consagrada por el artículo 16, en cuanto a que sólo puede afectarse a las personas por autoridad competente, lo que se traduce en un régimen de derecho, conforme al cual toda autoridad, aun tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones: las garantías individuales, que no deberá vulnerar, y las facultades que las leyes le confieran, las que no deberá rebasar.**

(...)

Debe añadirse que esta Suprema Corte considera que, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, resulta inadmisiblemente constitucionalmente sostener un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social, ni tampoco otro diverso, que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. El análisis llevado a cabo conduce necesariamente a equilibrar ambos objetivos. Defensa plena de las garantías individuales y de la seguridad pública al servicio de aquéllas. Rechazo absoluto de interpretaciones ajenas al estudio integral del Texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados, o en multiplicación de la arbitrariedad de los gobernantes en detrimento de la esfera de derechos de los gobernados."

El fallo de la acción de inconstitucionalidad citada dio origen a la jurisprudencia P./J. 35/2000 que dice:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad

² Fallada el 5 de marzo de 1996 por unanimidad de once votos; promovida por diversos integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En dicha acción se planteaba la inconstitucionalidad de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Al respecto, México ha suscrito convenios o tratados que contienen estándares internacionales en materia de respeto a los derechos humanos, que al ser ratificados por el Senado de la República forman parte del orden jurídico mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que los hace jurídicamente exigibles. Además, aun cuando no se ha definido su jerarquía específica en el sistema de fuentes de nuestro derecho, lo cierto e indudable es que son parte integral del sistema normativo y, por ende, vinculantes a todo acto de autoridad.

Entre estas normas internacionales destacan, por su contenido normativo aplicable en la especie, los siguientes:

- a) Convención Americana sobre Derechos Humanos.³
- b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴
- c) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.⁵
- d) Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.⁶

³ Suscrita en San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos; aprobada por el Senado de la República el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta.

⁴ Adoptado por la asamblea general en su resolución de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis; aprobado por el Senado de la República el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta.

⁵ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro; aprobada por el Senado de la República el nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco.

⁶ Adoptada en Cartagena de Indias, Colombia, el nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, en el decimoquinto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; aprobada por el Senado de la República el dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.

Dichas normas coinciden en establecer la obligación de respetar los derechos humanos, como son la vida, la libertad e integridad personal y la seguridad de las personas, mismas que ya han sido objeto de interpretación por los respectivos organismos en diversos criterios jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

Los instrumentos internacionales referidos contienen disposiciones que imponen a los Estados el deber de que sus autoridades observen, protejan y respeten el derecho a la vida e integridad de los ciudadanos, y se abstengan de infligir actos de tortura, o tratos crueles, inhumanos y degradantes; asimismo, imponen la obligación de investigar, sancionar, reprimir y prevenir ese tipo de acontecimientos.

En este sentido, por tanto, acotan el ejercicio de la función de seguridad pública y el uso de la fuerza pública al respeto de los derechos en ellos recogidos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe 57/02, fechado el veintiuno de octubre de dos mil dos, se pronunció acerca del uso de la fuerza por parte de agentes del Estado de Guatemala, en hechos ocurridos en la finca 'La Exacta' el veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro. En específico, la comisión reiteró que el Estado tiene el derecho de usar la fuerza, pero que, no obstante, la fuerza no debe ser excesiva; que cuando es excesiva no se respeta la integridad personal y toda privación de la vida resulta arbitraria. **Que el uso de la fuerza debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar.**

Fue enfática al precisar que la jurisprudencia de la Corte deja en claro que los agentes del Estado tienen el derecho y la responsabilidad de hacer cumplir la ley y mantener el orden aun cuando se produzcan, en algunos casos, muertes o lesiones corporales. No obstante, la Corte sostuvo también claramente que la fuerza

utilizada no debe ser excesiva. Cuando se usa fuerza excesiva, no se respeta la integridad personal.

Lo antes dicho permite corroborar que, en lo esencial, la Comisión Interamericana **consideró como criterios para determinar si hubo excesos en el uso de fuerza, la necesidad y proporcionalidad**, vinculando a la necesidad el diverso aspecto de la legitimidad del objetivo del operativo; y, además, valoró la manera en que éste se ejecutó, y también vertió algunas consideraciones en torno al plan que para tal efecto se había diseñado.

El artículo 21 constitucional, al establecer el sistema nacional de seguridad pública, y disponer la seguridad pública como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno que hay en México, instaure también principios específicos destinados para regir la actividad de los cuerpos policiacos en los cuales se deposite esta encomienda. Literalmente, el precepto señala en su parte conducente que **la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez**.

Estos principios son semejantes a los que rigen la actuación de otras autoridades establecidas en la Constitución, pues son principios reiteradamente mencionados en la Constitución cuando ésta se refiere a la actuación de funcionarios públicos, como son los integrantes de los cuerpos policiacos, pero conviene destacar en el caso los dos primeros.

El principio de legalidad consiste en que la actuación de los cuerpos policiacos y sus miembros en lo individual debe encontrar fundamento en la ley, llámese Constitución, leyes o reglamentos. No puede ser una actuación o intervención arbitraria de la autoridad en la esfera de derechos del individuo. Además, la delicada esfera en la que incide esta función pública explica que haya casos en que, por disposición constitucional, el acto de policía en lo individual deba estar sujeto, además, a una autorización u orden judicial.

El principio de eficiencia exige que la actividad policial sea desempeñada de manera tal que los objetivos que persigue sean realizados, pero aprovechando y optimizando los recursos (humanos, económicos y de todo tipo), y de manera tal que minimicen los riesgos que para terceros representa el ejercicio de actos de fuerza.

En tratándose de actos de uso de fuerza, la eficiencia en el desempeño exige que la acción esté diseñada y se ejecute de tal manera que permita el cumplimiento del objetivo propuesto. Sin embargo, no se agota ahí la eficiencia. En un Estado democrático, que respeta los derechos de las personas, la eficiencia de la acción policial también está en función de que el éxito de la acción no sea en detrimento injustificado del respeto a los derechos humanos, tanto del sujeto (objeto) de la acción, como de terceros y de la propia policía; que éstos se afecten en la menor medida posible, y que la acción de fuerza, a su vez, no dé lugar a más actos de riesgo o violencia que exigen más o nuevos actos de fuerza pública.

En este orden de ideas, es de señalarse también que la eficiencia en el ejercicio de la función policial, particularmente cuando se trata de hacer efectiva la potestad del uso de la fuerza, exige que ésta se use con oportunidad. Esto significa que debe procurarse el momento y lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y en general la afectación de los derechos de las personas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el ejercicio de las funciones de seguridad pública no está reñido con los derechos humanos, por el contrario, debería tender a respetar los derechos de las personas que son objeto del acto de policía, aun cuando, evidentemente, en muchas ocasiones el acto de policía es un acto de restricción legal de algunos derechos. Esto, en principio, llevaría a que **las actividades de seguridad pública y policía fueran tendentes a prevenir situaciones restrictivas de derechos** o violentas

que, a su vez, dan lugar a otras tantas, es decir, **el objetivo inicial habría de ser la prevención.**

Del mismo modo, el Alto Tribunal ha reiterado que si bien los derechos de las personas no son absolutos y pueden ser objeto de restricción (en la especie, por actos de policía), lo cierto es que **las restricciones de que sean objeto estos derechos deben encontrarse constitucionalmente justificadas bajo un criterio de razonabilidad.** Este criterio parte de la base de que los derechos no son absolutos, que en determinadas condiciones y circunstancias se justifica que el Estado los restrinja (a través de leyes o actos), aun cuando, en aras de maximizar el respeto a los derechos de las personas, las restricciones para que sean admisibles, deben tener causa (principio de legalidad) y fin legal, y **ser medidas necesarias y proporcionales.**

El acto de policía, cuando restringe derechos de las personas es un acto de autoridad (que no siempre lo es) que, como los demás, no tiene por qué estar exento de ese **juicio de razonabilidad**, amén de que el parámetro deba ajustarse en función de las características de esta particular e importantísima vertiente del quehacer público y, por supuesto, sin que con esto se desconozca que los propios tratados internacionales (la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados) y las leyes mexicanas antes aludidas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna.

En este renglón se ubican, con las salvedades apuntadas, **los actos de uso de fuerza pública, pues se trata de actuaciones que, al margen de sus fines, irrumpen en el estado de cosas y son tendentes y/o admiten como consecuentes la restricción de derechos de las personas sobre las que se ejerce.**

Por otra parte, por las razones antes anunciadas, ha dicho la Corte, **los actos de policía y de fuerza pública deben ceñirse a un principio o criterio de necesidad.** Esto implica evaluar si la medida a

tomar o ya tomada es necesaria dadas las circunstancias de facto dadas y para el cumplimiento de los fines (objetivos) perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que haya una vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para el cumplimiento de los fines inmediatos y mediatos que se persigan con la acción.

Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), **para que una intervención de fuerza pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines.** La fuerza es necesaria, pues, cuando ya las alternativas que la excluyen no dieron resultados.

En pocas palabras, **la necesidad de una acción de fuerza deviene de un agotamiento previo de otras alternativas;** está en función de los fines que con la misma se persigue y de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba, y ya que no es criterio autónomo, la necesidad del uso de la fuerza está, a su vez, acotada y regida por los demás principios aquí mencionados.

Por otro lado, estrechamente vinculado con lo anterior, está el **criterio de proporcionalidad**, que a su vez se distiende en diversas vertientes. Por un lado, la proporcionalidad exige que la acción, en este caso **la fuerza, guarde relación con las circunstancias de facto presentes**, como son, las características del sujeto (objeto) de la acción, sea individual o plural, tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento ya conocidas, y la resistencia u oposición que presenten.

Por otro lado, la proporcionalidad en el uso de la fuerza implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros objetivos paralelos que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en este tipo de acciones, como son la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia.

Asimismo, **la proporcionalidad en el uso de la fuerza también está referida, por las mismas razones, a la elección del medio y modo utilizado para llevarla a cabo** (el medio reputado necesario). Esto implica que tal medio **debe utilizarse en la medida, y sólo en la medida, en que se cause el menor daño posible**, tanto a (los) sujeto(s) objeto de la acción y a la comunidad en general, y bajo ese perímetro, lo demás será un exceso.

La proporcionalidad incide también en la valoración de conveniencia de la acción, pues el objetivo que se persigue con la misma debe resultar no sólo válido sino proporcional a los intereses en conflicto que dan lugar a la intervención. En este sentido, el objetivo, los medios elegidos y los riesgos consustanciales a los mismos deben ser proporcionales al bien buscado. Para que la acción policial sea proporcional, el bien buscado, además de lícito, debe superar las ventajas de no intervenir y permitir que la inacción dé continuidad a una situación ilícita.

Todo lo anterior nos permite concluir que para que se considere válido un acto de policía que restrinja derechos fundamentales es menester que apruebe satisfactoriamente un *test* que incluya los principios de legalidad, eficacia, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, pues de otra manera implicaría un uso excesivo de la fuerza pública por parte del Estado, contrario al orden constitucional y convencional vigente.

Encuentra apoyo lo anterior, en la tesis aislada P. LII/2010 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, consultable

en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época del mes de enero de 2011, con registro digital 162989, que se transcribe a continuación:

“SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS PARA QUE EL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS, COMO ACTO DE AUTORIDAD RESTRICTIVO DE DERECHOS, CUMPLA CON EL CRITERIO DE RAZONABILIDAD. El acto de policía es un acto de autoridad que, como tal, cuando restringe derechos de las personas, para ser constitucional está sujeto a que las restricciones se justifiquen bajo un criterio de razonabilidad, modulado a las circunstancias del caso -en el entendido de que el derecho internacional y las leyes mexicanas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna-. Así, para que los actos policiacos en los que se utilice la fuerza pública cumplan con el criterio de razonabilidad es necesario que: 1) Se realicen con base en el ordenamiento jurídico y que con ellos se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar; 2) La actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin; y, 3) La intervención sea proporcional a las circunstancias de facto. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos.”⁷

El propósito de tan extensa explicación es establecer con mediana claridad que una detención, como manifestación del uso de la fuerza pública, debe cumplir con un parámetro de regularidad que restrinja en menor medida posible las libertades de los particulares, en aras del respeto a sus derechos fundamentales, pues, de otro modo, se puede incurrir en arbitrariedad manifiesta, abuso de autoridad, responsabilidad administrativa o, incluso, delitos.

Así, los Oficiales de Policía señalaron que el motivo de la detención se debió a que el actor molestó personas en el exterior de la comandancia, por lo cual, se le detuvo para presentarlo ante el Juez Municipal en turno.

Con la consignación de tales hechos el Juez Municipal determinó que quedaba acreditada la violación al artículo 58 del Bando de Policía, esto es, obstaculizar o entorpecer el desempeño de cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones, razón por la cual sancionó al actor con multa.

⁷ Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

En primer término, debe decirse que las partes no aportaron pruebas que acrediten la forma en que sucedieron los hechos, pues si bien se aportó la Boleta de determinación del Juez Municipal, de ésta se advierte que el motivo de la detención del hoy actor, lo fue, la molestia de personas en el exterior de la comandancia, para justificar la idoneidad de la medida adoptada por los Oficiales se tendría que justificar porque no existió otro medio de restablecer el orden sin restricción de los derechos fundamentales del particular, esto es, que la detención estuvo precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines que, en el caso, eran el orden público, como sería una llamada de atención, **pues como ya se dijo, la fuerza es justificada sólo cuando ya las alternativas que la excluyen no dieron resultados.**

Tales circunstancias debieron ser tomadas en consideración por el Juez Municipal en turno al momento de que el actor fue puesto a su disposición, en la medida que, como ya se ha dicho, el respecto de los derechos fundamentales constituye una limitante al ejercicio de la fuerza pública que aplica el Estado; sin embargo, contrario a eso, el Juez determinó que el actor había causado molestias a las personas en el exterior de la comandancia, sin establecer las alternativas que no le fueron exitosas para restablecer el orden, consecuentemente, la detención es excesiva porque las circunstancias dadas no son suficientes para determinar que el ciudadano alteró el orden público.

En las relatadas condiciones, la resolución sancionada adolece de nulidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 83, fracciones II, IV y V, de la Ley del Tribunal, en la medida que no se motivo suficientemente razones y circunstancias que justificaran el uso de la fuerza pública para detener al actor y presentarlo ante el Juez Municipal como la única medida, o menos restrictiva de derechos fundamentales, tendiente a restablecer el orden público. Así mismo, conforme a la motivación plasmada en la propia resolución dictada por el Juez Municipal la conducta imputada no se subsume a la

hipótesis normativa, por lo que la medida y la multa impuesta resultan desproporcionadas.

Este Juzgador se abstiene de entrar al estudio y resolución de los restantes motivos de inconformidad expuestos por la parte actora, toda vez que con los mismos no se cambiaría el sentido de la presente sentencia.

CUARTO.- Condena. Por las razones anteriormente expuestas lo procedente es declarar la nulidad de la resolución sancionadora, en términos de lo dispuesto por el artículo 83, fracciones II, IV y V, invocado.

Por otra parte, dado que el actor cubrió la multa impuesta, según se aprecia de la copia fotostática del comprobante de pago *****₄, *****₄ de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, por la cantidad de \$4030.00 pesos (cuatro mil treinta 00/100, moneda nacional), por concepto de multa de policía, documental valorada en términos de lo dispuesto por los artículos 368 y 414 del Código de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, que adminiculado con el reconocimiento que la autoridad hace de que se cubrió la multa, crea convicción en el ánimo de este juzgador de su entero a la hacienda municipal, por lo que deberá condenarse al Recaudador de Rentas Municipales del Ayuntamiento de Tijuana, a que devuelva la cantidad que ampara el recibo descrito, al provenir de una resolución que ha sido declarada nula.

Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 82 de la Ley del Tribunal, se...

RESUELVE:

PRIMERO.- Ha resultado infundada la causal de improcedencia propuesta por la autoridad demandada, por lo que, no procede sobreseer el presente juicio.

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la Boleta de Determinación del Juez Municipal con número de folio *****₂, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, correspondiente al Distrito Zona Centro, sector 5, suscrita por el Juez Municipal en turno del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.

TERCERO.- Se condena al Recaudador de Rentas Municipales del Ayuntamiento de Tijuana, como autoridad vinculada al cumplimiento del fallo, a que haga la devolución de la cantidad de \$4,030.00 pesos (cuatro mil treinta 00/100 moneda nacional) pagada por concepto de multa de policía, amparada con el comprobante de pago *****₄, *****₄ de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, por las razones expuestas en el presente juicio.

Notifíquese por boletín jurisdiccional a las partes.

Así lo resolvió el **Licenciado Juan Alberto Valdiviezo Morales**, Primer Secretario de Acuerdos del Juzgado Quinto Auxiliar con residencia en Tijuana del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, quien firmó ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos, **Licenciada Angélica Islas Hernández**, quien da fe.

JVM/ISLAS/AngelaP

1 ELIMINADO: Nombre del actor en página 1.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

2 ELIMINADO: Número de folio en páginas 2, 5 Y 16.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

3 ELIMINADO: Lugar de los hechos en página 5.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

4 ELIMINADO: Número de comprobante de pago en páginas 15 Y 16.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

LA SUSCRITA, **ANGÉLICA ISLAS HERNÁNDEZ**, SECRETARIA DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR EL MAGISTRADO DEL JUZGADO QUINTO AUXILIAR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN FECHA **DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL VEINTICUATRO**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **2670/2018 SA**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS Y/O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **18 (DIECIOCHO)** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 80 Y 83, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; ARTÍCULOS 57, 58, 59, 60 Y DEMÁS APLICABLES DEL REGLAMENTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA Y ARTÍCULOS 56 Y 57 DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE **TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTICUATRO**, DOY FE. -----

