

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016.**

**PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA DEL
ESTADO DE MÉXICO, COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE
MÉXICO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIOS:
MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ E
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.**

Vo.Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.**

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Mediante oficio presentado el ocho de abril de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos **Diputados de la LIX Legislatura del Estado de México** -pertenecientes a los grupos

parlamentarios de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional, Encuentro Social, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y de la Revolución Democrática promovieron acción de inconstitucionalidad contra la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada por Decreto en el Periódico Oficial del Estado de México el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comento.

Asimismo, por oficios presentados el dieciocho de abril de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y **Baruch Florente Delgado Carbajal**, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promovieron, respectivamente, acción de inconstitucionalidad contra la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada por Decreto en el Periódico Oficial del Estado de México el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa en comento.

Los **Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México** solicitaron la invalidez de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en términos generales. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos** solicitó la invalidez de los artículos 3, fracciones II, III y XII, 12, fracciones II, inciso b), III, incisos a) y b), 14, 15, 16, 19, fracción VII, 24, 25, 26, 33, fracción II, 34, fracciones II y IV, 39 y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en tanto que **la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México** impugnó la validez de los

artículos 14, 15, 16, 24, 25 y 40 del referido ordenamiento legal.

Las normas concretamente combatidas establecen lo siguiente:

"Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

II. Agresión inminente. A los signos externos del agresor que muestren la decisión de llevarla a cabo de inmediato.

III. Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos.

XII. Legítima Defensa. A la acción que ejecuta el elemento de las instituciones de seguridad pública para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de la vida, bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y se observe la racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del elemento o de la persona a quien se defiende".

"Artículo 12. Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, durante el uso de la fuerza, las siguientes:

[...]

II. Cumplir las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, proteger o defender bienes jurídicos y con el propósito de neutralizar la resistencia o agresión de una persona que esté infringiendo o acabe de infringir alguna disposición jurídica deberá, en primera instancia, dar órdenes verbales directas y en caso de no haber sido obedecida deberá hacer uso de la fuerza de la siguiente manera:

[...]

b) Utilizar armas intermedias, tales como el equipo autoprotector e instrumentos incapacitantes autorizados para neutralizar la resistencia activa o agresiva de una persona con excepción de las armas de fuego.

[...]

III. No infligir directa o indirectamente los derechos humanos instigando o tolerando actos de tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes ni invocar la orden de un mando superior o circunstancias especiales, como estado o amenaza de guerra a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia

pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:

a) Se considerará como trato cruel, inhumano o degradante, entre otros, cuando la persona detenida se encuentra controlada o asegurada y se continúe golpeando o intimidando, se use la fuerza pública con intención de castigo, así como la exigencia de simular o llevar a cabo actos sexuales.

b) Se considerará como tortura, entre otros, a todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona daños físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica".

"Artículo 14. Los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas. Asimismo, respetarán el ejercicio del derecho de asociación y reunión de las personas siempre que éste se efectúe en los términos previstos por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Artículo 15. Cuando en una asamblea o reunión, las personas se encuentren armadas o la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado, se considerará que dicha asamblea o reunión es ilegal y se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley".

"Artículo 16. La determinación de hacer uso de la fuerza, en el caso de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas e ilegales será tomada por el mando responsable del operativo, bajo su más estricta responsabilidad, debiendo informar de inmediato a su mando superior sobre tal determinación para los efectos conducentes".

"Artículo 19. Al momento de la detención de una persona, los elementos deberán analizar las circunstancias para lograr la aplicación de la presente Ley, el código de ética, los principios del uso de la fuerza y además:

[...]

VII. Si las técnicas de sometimiento no funcionan, se utilizarán armas intermedias ante armas de fuego procurando ocasionar el menor daño

posible a la persona susceptible de la detención, así como a terceros observando en todo momento el respeto a sus derechos humanos".

"Artículo 24. La fuerza se empleará en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden de las personas detenidas o bajo custodia. Por lo que las decisiones respecto del uso de la misma, no se verán influidas por el hecho que los internos se encuentren dentro de los mismos, aun en caso que estén armados, situación en la que deberá privilegiar un sistema de prevención frente a uno de reacción Como último recurso se emplearán las armas de fuego.

Lo anterior, con apego en lo establecido en la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables en la Entidad".

"Artículo 25. En los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, no se aplicará como medio de sanción a los internos, candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza, excepto cuando la persona de la que se trate represente un alto peligro".

"Artículo 26. El modelo y los métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes y su aplicación deberá ser por el tiempo estrictamente necesario".

"Artículo 33. Son equipos de apoyo:

[...]

II. Otros materiales o instrumentos para controlar a una persona que represente un grave peligro para sí misma o para terceros".

"Artículo 34. Se consideran armas incapacitantes los instrumentos y equipo autoprotector que sirven para controlar a un individuo, dejarlo inmovilizado o repeler una agresión, destacando las siguientes:

[...]

II. Dispositivos que generan descargas eléctricas.

IV. Sustancias irritantes en aerosol".

"Artículo 39. Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento".

"Artículo 40. El uso de la fuerza es el último recurso, sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables".

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. Los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México estimaron que **podrían** ser violados los artículos 4, 6, 9, 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, 9, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e hicieron valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1º. Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica.

A partir de la publicación de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, ciertos sectores de la sociedad han señalado en distintos medios de comunicación, que la regulación del uso de la fuerza pública, como sistema articulado, **podría** ser violatorio de los principios de legalidad y de seguridad jurídica en la materia, incluso con el derecho a la integridad personal del detenido.

Bajo esta vertiente, se considera que es necesario que este Alto Tribunal se pronuncie si en la especie, la normatividad, como sistema regulador del uso de la fuerza pública, es acorde con lo mandatado o no en la Constitución General, a fin de generar la seguridad jurídica en su aplicación.

2º. Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión.

Diversos sectores se han pronunciado en el sentido de que la Legislatura del Estado de México **podría** carecer de competencia para legislar en materia del uso de la fuerza pública. Por estas razones es que se solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronuncie con relación a la competencia de la Legislatura estatal para legislar en materia de uso de la fuerza pública.

3º. Violación a los derechos humanos de libertad de

expresión y reunión.

Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, **podrían** ser contrarios a los preceptos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ello, en tanto que **podrían** interpretarse en el sentido de que fijan supuestos genéricos del ejercicio del uso de la fuerza pública con base en hipótesis normativas amplias, como lo son el cumplimiento de un deber, legítima defensa o estado de necesidad, el mantenimiento del orden y la paz pública, entre otros; porque no establecen claramente los casos concretos en los que se podrá determinar cuándo se estará en presencia de dichas circunstancias generales.

Lo anterior implica que los gobernados **podrían** no conocer con antelación en qué momento los elementos de seguridad pública podrán determinar el uso de la fuerza pública, de manera que puedan regular o limitar su conducta en un disturbio público, asamblea, reunión, manifestación, en centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, o fenómenos naturales perturbadores antropogénicos.

Que las normas **podrían** adolecer de la claridad necesaria para que los gobernados puedan comprender el contenido de la legislación y eviten, en la medida de lo posible, ser sujetos del uso de la fuerza pública por parte de los elementos de seguridad pública.

Por tanto, este Alto Tribunal deberá determinar si las disposiciones de la Ley que se combate, transgreden o no los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

4º. Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica respecto al uso de las armas letales.

Los artículos 3, fracción VI y 8 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, **podrían** transgredir los preceptos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que no se establecen con claridad y de manera limitativa, las armas letales que podrían ser empleadas por los elementos de seguridad pública para proteger la vida de las personas y la del propio elemento.

Ello podría colocar en una situación de inseguridad jurídica a los gobernados, ya que impide que puedan conocer con anticipación qué tipo de armas letales se encuentran permitidas y, por ende, son legítimas en el uso de la fuerza pública. Derivado de lo anterior, este Alto Tribunal deberá pronunciarse si los artículos 3, fracción VI y 8 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgreden o no el principio de seguridad jurídica.

5º. Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión.

Que los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no establecen con claridad los supuestos concretos en que se **podría** utilizar la fuerza pública. De este modo, si la facultad del uso de la fuerza pública está regulada de manera deficiente y poco clara, se estima que su aplicación concreta en reuniones, asambleas y manifestaciones **podría** constituir una limitación excesiva a la libertad de expresión y el derecho de asociación.

6º. Violación al principio de seguridad jurídica respecto al uso de las armas de fuego.

Diversos sectores de la sociedad se han pronunciado en el sentido de que el artículo 9, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, **podría** ser violatorio del principio de seguridad jurídica.

Lo anterior, ya que la norma impugnada presupone que los elementos de seguridad pública puedan ser sometidos a un procedimiento disciplinario y, en su caso, ser sancionados, en todos los casos en que se vean obligados a utilizar armas de fuego, con independencia de si se utilizó en el marco que establece la propia ley impugnada. Por lo que, ante un caso en que se presente esta situación y el elemento policiaco se vea en la imperiosa necesidad de utilizar armas de fuego, podría verse sometido a un procedimiento disciplinario, lo cual lo coloca en una situación de incertidumbre, máxime que su función principal es el mantenimiento del orden y la paz públicos.

7º. Violación al derecho humano a la salud.

Diversos sectores de la sociedad se han pronunciado en el sentido de que el artículo 44 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en

el Estado de México **podría** transgredir el derecho de salud de los elementos, puesto que la atención médica y psicológica sólo será proporcionada cuando hagan uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones.

Ello, ya que la norma en comento **podría** interpretarse en el sentido de que sólo cuando el elemento haga uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones el Estado le proporcionará atención médica, dejando a un lado la prestación de los servicios de salud en todos los demás casos. Por lo tanto, se pone a consideración de este Alto Tribunal, el determinar si dicha disposición es contraria o no al derecho a la salud del elemento, y en consecuencia, a su garantía de seguridad social.

8º. Violación al principio de seguridad jurídica respecto a la capacitación de los miembros de seguridad pública.

Los artículos 30 y 31 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, **podrían** transgredir el principio de seguridad jurídica, puesto que por un lado establece que el artículo 30 que el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia del Estado de México será quien proporcionará capacitación; y por otro, el numeral 31 prevé sobre la captación y adiestramiento, que serán las instituciones de seguridad pública las que determinarán los diferentes métodos, técnicas, equipos, armas y municiones que podrán emplear sus elementos, de acuerdo a las funciones de éstos.

Lo anterior, se pone en consideración de este Alto Tribunal, con el objeto de que determine si existiría una violación al principio de seguridad jurídica, puesto que podría interpretarse en el sentido de que no existe determinación clara en cuanto a quién será la institución que proporcionará la capacitación y adiestramiento correspondiente.

9º. Violación al derecho humano a la integridad personal.

Diversos sectores de la sociedad se han pronunciado en el sentido de que los artículos 18, 19 y 20 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, **podría** violentar el derecho a la integridad personal del detenido.

Bajo este escenario, los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México piden que esta Superioridad determine, si los artículos 18, 19 y 20 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México se ajustan o no al derecho a la integridad personal del detenido.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1, 6, 7, 9, 14, 16, 18, 19, 21, 22, y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 7, 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6, 9, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1º. Violación al derecho humano de legalidad.

Los artículos 3, fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 33, fracción II, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no cuentan con aspectos objetivos que den certeza sobre los diversos momentos en que podrá desplegarse la fuerza pública, ante la indefinición de los vocablos y expresiones “agresión real”, “agresión inminente”, “armas intermedias”, “otros materiales o instrumentos”, “armas incapacitantes”, y por ende, transgreden el principio de legalidad y seguridad jurídica, ya que dotan de un amplio margen a la autoridad para utilizar la fuerza pública.

2º. Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión.

El artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgrede el principio de legalidad e invasión de competencias exclusivas de la Federación, ya que pretende definir y legislar materias relativas a la “tortura” y los “tratos crueles e inhumanos”, lo cual es una facultad conferida expresamente al Congreso de la Unión, conforme lo prevé el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República.

3º. Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión.

Los artículos 14, 15, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al: **(I)** facultar a los elementos de instituciones de seguridad pública para emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios; **(II)** calificar como ilegal una asamblea o reunión cuando "las personas se encuentren armadas o la petición o protesta

ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado"; (III) prever que la determinación del uso de la fuerza en caso de asambleas ilegales será tomada por el mando responsable del operativo; y (IV) permitir que las estrategias programas de actuación del empleo de la fuerza pública contra las asambleas, se regule mediante reglamento, resultan contrarios a los derechos humanos de libertad de expresión y asociación, ya que no establecen parámetros objetivos para el empleo de la fuerza, irrumpen con la presunción de que todas las formas de expresión se encuentran protegidas constitucionalmente, deja a criterio de la autoridad determinar la "ilegalidad" de las manifestaciones, constituyen un mecanismo indirecto de inhibición de manifestaciones o expresiones públicas y transgreden el principio de reserva de ley.

4º. Violación a los principios constitucionales en materia de reinserción social y justicia para adolescentes.

Los artículos 24, 25 y 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, autorizan el uso de la fuerza en centros preventivos y de reinserción social sin hacer una diferenciación específica entre centros de adultos y adolescentes, esto es, sin atender a las necesidades y especificaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha establecido para los menores de edad que se encuentren privados de su libertad, siendo que al establecerse como medio de sanción el uso de candados de mano, esposas de sujeción de muñecas, tobillos, cadenas o camisas de fuerza, se contravienen los principios constitucionales y convencionales de tratamiento digno a los adolescentes que se encuentren confinados en los referidos centros.

5º. Violación al principio constitucional de última razón en el empleo de la fuerza pública.

El artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, señala que el uso de la fuerza "podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables", lo que contraviene los principios de necesidad absoluta, empleo gradual de la fuerza y de última razón, ya que la primera opción siempre debe ser el empleo de medios no violentos y únicamente si éstos resultan ineficaces o inocuos para lograr su objetivo, es que se justifica recurrir a la fuerza y al uso de las armas de fuego.

La **Comisión de Derechos Humanos del Estado de México**, consideró que se transgreden los artículos 1, 9, 14, 16, 17, 18, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 5, 8, 9, 10, 11, 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; I, XXI, XXV, XXVI, XVII y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 6, 7, 9, 10, 14 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5, 7, 8, 11, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 6, 25, 37, 39 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 5 y 19 de la Convención Interamericana para Prevenir la Tortura; 2, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 14, 15 y 16 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley; 1 a 18, 36 y 37 del Conjunto de Principios de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, así como 31 y 33 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1º. Violación al derecho humano de legalidad [uso de la fuerza].

Los artículos 14, 15, 16, 24, 25 y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, dejan al arbitrio del elemento de seguridad pública el empleo de tal fuerza, sin hacer referencia a la forma en que deben emplearse, pues carecen de parámetros objetivos que permitan determinar cuándo podrá desplegarse la fuerza pública y los límites o niveles graduales en que puede ser utilizada.

2º. Violación al derecho humano de legalidad [uso de armas letales].

El uso de la fuerza y el empleo de armas por parte de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, se encuentran íntimamente ligados, por lo que es menester que los artículos 14, 15, 16, 24, 25 y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, establezcan claramente los niveles del uso de la

fuerza, especificando que la última opción es el empleo de armas incapacitantes no letales, aunado a que el empleo de armas letales debe reservarse, de manera exclusiva, para casos de peligro inminente de muerte o lesiones graves contra los miembros de seguridad estatales, o bien, con el propósito de proteger la vida de terceros; de ahí que al no especificar los preceptos impugnados tales cuestiones, generan incertidumbre jurídica respecto al uso de armas por los elementos de la fuerza pública.

3º. Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión.

Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al: (I) dejar al libre arbitrio de los miembros de seguridad el uso de la fuerza, sin establecer límites o niveles graduales en que puede ser utilizada; (II) no establecer adecuadamente cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden social; (III) calificar como ilegal una asamblea o reunión cuando **“las personas se encuentren armadas o la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado”**; (IV) ser omisos en considerar directrices o protocolos legales de actuación para el control de multitudes; y (V) no prohibir la utilización de armas letales, transgreden los derechos humanos de expresión y asociación.

4º. Violación a los principios constitucionales en materia de reinserción social y justicia para adolescentes.

El artículo 25 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, autoriza el uso de la fuerza en centros preventivos y de reinserción social sin hacer una diferenciación específica entre centros de adultos y adolescentes, esto es, sin atender a las necesidades y especificaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha establecido para los menores de edad que se encuentren privados de su libertad, siendo que al establecerse como medio de sanción el uso de candados de mano, esposas de sujeción de muñecas, tobillos, cadenas o camisas de fuerza, se contravienen los principios constitucionales y convencionales de tratamiento digno a los adolescentes que se encuentren confinados en los referidos centros.

5º. Ausencia de sanciones por abuso o uso excesivo de la

fuerza.

La Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no contempla sanciones que deban de ser aplicadas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que en ejercicio de sus funciones, vulneren los derechos de las personas al momento de aplicar la fuerza pública, lo cual resulta contrario al artículo 7 de los llamados Principios de La Habana.

6º. Ausencia de capacitación de los miembros de seguridad pública.

Si bien la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, contempla aspectos relacionados con la capacitación de los miembros de seguridad pública, lo cierto es que debió de haber previsto que antes de iniciar su vigencia, todos los elementos de seguridad pública fueran capacitados, adiestrados y certificados para el uso de la fuerza y de las armas, a fin de cumplir con el principio de legalidad consagrado en la Constitución Federal.

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveídos de ocho y diecinueve de abril de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **25/2016** -Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México- **27/2016** -Comisión Nacional de los Derechos Humanos- y **28/2016** -Comisión de Derechos Humanos del Estado de México-, y decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinte de abril de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió las acciones referidas, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

La Cámara de Diputados del Estado de México, representada por la Presidenta de la Diputación Permanente de la LIX Legislatura del Estado de México, con relación a la acción presentada por **diversos diputados integrantes de esa legislatura**, señaló:

1. Lo sostenido en el **primer concepto de invalidez** es infundado, ya que, contrario a lo argumentado por los accionantes, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no contraviene los Derechos Fundamentales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que establece los mecanismos y la forma de actuar de los cuerpos policiacos, salvaguardando los derechos y la integridad de la sociedad, tomando en consideración otras normatividades aplicables en la Entidad y las opiniones que emiten los órganos internacionales en materia de seguridad y respetando los Tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado de México, esto es, respeta las bases constitucionales establecidas para el sistema del cual forma parte.
2. Resulta infundado el **segundo concepto de invalidez**, ya que la Legislatura no carece de competencia para legislar en materia del uso de la fuerza pública, por el contrario, es en virtud de la facultad concurrente y dentro del ámbito que le compete, que tiene la obligación para regular sobre el uso legítimo de la fuerza pública.
En estos términos, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, únicamente es congruente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública retomando los aspectos inherentes al uso legítimo de la fuerza pública, sin variar las bases asentadas por el Congreso de la Unión.
3. Es infundado el **tercer concepto de invalidez**, en virtud de que la Ley que permite el Uso de la Fuerza Pública delimita el actuar de los elementos de las instituciones de seguridad, y es clara en hacer diferencias entre las manifestaciones violentas en las cuales se dañen los derechos de terceros y se encuentre en peligro su vida.

En otro orden de ideas, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México contempla que los elementos a través del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia del Estado de México recibirán capacitación especial y adiestramiento constante que les permita hacer uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza y de las armas de fuego en el ejercicio de sus funciones, así como controlar a los internos violentos dentro de los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social e instituciones de reintegración social de adolescentes.

4. Resulta infundado lo aseverado en el **quinto concepto de invalidez**, toda vez que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no está coartando el derecho de asociarse ni de reunión, derivado de que sólo se podrán dispersar aquellas manifestaciones que sean violentas o que pongan en peligro la vida de terceros, en caso contrario en las manifestaciones pacíficas ni siquiera es necesaria la intervención de los cuerpos policiacos así en materia internacional en los diversos instrumentos que ha firmado y ratificado México contemplan el derecho a la asociación pero siempre y cuando ésta sea lícita, palabra clave para poder determinar que los artículos que se impugnan de inconstitucionales, no contravienen ninguna otra norma.
5. Es infundado el **sexto concepto de invalidez**, ya que la utilización de armas de fuego se da únicamente en circunstancias apropiadas, es decir cuando exista un grave peligro para la vida, seguridad o bien la integridad de las personas se encuentre en riesgo, prevaleciendo ante ello el interés general, respecto de la regulación normativa prevista en el artículo 9 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública, facultan a las instituciones de seguridad para actuar en determinado sentido y en circunstancias apropiadas y, establece los elementos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice, ello no implica una vulneración a la seguridad jurídica, ya que no queda al arbitrio de la autoridad determinarlos, sino que están clara y específicamente señalados en qué casos procede el uso de armas.
6. Resulta infundado el **séptimo concepto de invalidez**, pues lo previsto en el artículo 44 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública, garantiza el derecho fundamental a la salud a todo ser humano, a cuyo reconocimiento está obligado cualquier servidor público, aun cuando se trate de un elemento de

seguridad, pues su protección no se merma, sino que el Estado tiene la obligación de procurarla, como en el caso lo prevé el ordenamiento en cita, el estado de salud de aquél, informando los datos que permitan identificar la atención médica que requiere, a fin de asegurar que la proporcionada es la que necesita, de acuerdo con su particular condición de salud, así como proporcionarle de inmediato la atención médica para determinar el tipo de tratamiento médico adecuado que necesite.

Lo anterior implica que de acuerdo al daño sufrido es más conveniente brindar al quejoso el trato médico apropiado a su padecimiento y, atento a su resultado, se suministren los medicamentos o insumos básicos y esenciales para su oportuno tratamiento, en aras de preservar la calidad de vida del recluso, en virtud de involucrarse el derecho humano a la salud, la autoridad responsable deberá realizar las gestiones pertinentes para que sea atendido en algún hospital o en las clínicas del sector salud donde pueda recibir su tratamiento en las condiciones adecuadas e idóneas a su padecimiento, quedando con ello satisfecho el derecho a la protección de la salud supone en el ámbito interno, así como la implementación de una serie de mecanismos tendientes a tutelar la efectividad de dicha regulación.

7. Lo aseverado en el **octavo concepto de invalidez** resulta infundado, tomando en consideración que las Instituciones de Seguridad Pública determinarán los parámetros en que debe llevarse a cabo la capacitación -lo cual no implica que también deban impartir la capacitación-, y el Instituto Mexiquense de Seguridad Pública es el encargado de proporcionar la capacitación apegándose a dichos parámetros -lo cual no implica que tengan la atribución para determinar métodos, técnicas, equipos y armas, las municiones que podrán emplear sus elementos de acuerdo a sus funciones-.

Cabe precisar que la capacitación y profesionalización de los elementos de seguridad, tiene como fin que los elementos, puedan utilizar de manera gradual las armas de fuego en el ejercicio de sus funciones y de esta manera controlar a los internos violentos. Los elementos de seguridad al tener constante capacitación, dan certeza a la sociedad, que son profesionales en el cumplimiento de su deber que se encuentran capacitados para hacer frente a cualquier situación que se les presente y que por ende sabrán diferenciar una manifestación violenta y una pacífica y, en cuál hacer uso de la fuerza.

8. Es infundado el **noveno concepto de invalidez** toda vez que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública contempla que se

identificarán y señalarán de manera inmediata los motivos de la detención e informarán a la persona objeto de la misma la autoridad ante la cual será puesto a disposición, esto con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica de la persona detenida, será informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

Será presentada ante la autoridad competente de manera inmediata para ejercer funciones judiciales y, tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.

Bajo esa óptica, queda evidenciado que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es constitucional y no contraviene lo dispuesto por los artículos 6, 9, 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por tanto, resultan infundados los argumentos que los diversos diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México hacen valer en sus conceptos de invalidez propuestos, por lo que respetuosamente se solicita que se declaren su improcedencia y por consecuencia se determine la validez constitucional de la Ley impugnada.

La Cámara de Diputados del Estado de México, representada por la Presidenta de la Diputación Permanente de la LIX Legislatura del Estado de México, con relación a la acción presentada por **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, señaló:

1. Lo sostenido en el **primer concepto de invalidez** es infundado, ya que los artículos 3, fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 33, fracción II, 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no adolecen de claridad y precisión, ni generan inseguridad jurídica.

Es así, en virtud de que la agresión es un ataque provocado, una conducta hostil o destructiva cuya finalidad es provocar un daño a otro, de ahí que por “agresión actual” se entiende una acción ya comenzada, y por “agresión inminente” cuando no cabe la menor duda que se realizará. Asimismo, la “legítima defensa” es la reacción necesaria y proporcionada que se lleva a cabo para alejar de sí o de otro el peligro actual de una defensa injusta.

En esa tesitura, para que exista el estado de legítima defensa, es necesario que el actor se haya encontrado frente a la inminencia

de un ataque injusto o frente al ataque ya iniciado, siempre que no haya podido evitarlo o repelerlo, sino por el ejercicio de la fuerza, tal y como acontece cuando los elementos policiacos se enfrentan a una agresión inminente, en la cual no sólo esté en peligro la vida de terceros, sino también la de ellos.

Máxime que la ley, por su naturaleza jurídica, contempla hipótesis generales y abstractas, mientras que el reglamento va a especificar las cuestiones generales previstas por la ley que reglamenta, por ende, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México cumple con su función de legalidad, quedando al reglamento llevar a cabo una regulación más específica.

Por otra parte, señala que si bien la accionante manifiesta que no se especifica en el artículo 12 impugnado cuáles son las “armas intermedias”, lo cierto es que los preceptos 33 y 34 de la propia ley, sí hacen mención a las “armas intermedias” e “inmovilizantes”, por lo cual resulta contradictorio su concepto de invalidez.

2. Resulta infundado el segundo concepto de invalidez, pues el artículo 12, fracción III, incisos a) y b), combatido, no vulnera la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar y definir los tipos penales de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, en virtud de que la seguridad pública es una función concurrente que se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, dentro del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal. En estos términos, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es congruente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública retomando los aspectos inherentes al uso legítimo de la fuerza pública, sin variar las bases asentadas por el Congreso de la Unión.

3. Resulta infundado el tercer concepto de invalidez, en virtud de que los artículos 14, 15, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no representan una violación a los derechos de la libertad de expresión, de manifestación y de reunión.

Lo anterior, ya que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México únicamente autoriza dispersar aquellas manifestaciones que sean violentas o que pongan en

peligro la vida de terceros, siendo que en las manifestaciones pacíficas ni siquiera es necesaria la intervención de los cuerpos policiacos.

En ese sentido, los artículos combatidos, de ninguna manera se contraponen a disposición constitucional alguna, pues sólo autorizan la dispersión de manifestaciones cuando se emplea el uso de la fuerza, la violencia o amenazas, y por ende, en esos casos prevalece el interés general.

4. Resulta infundado el cuarto concepto de violación, toda vez que los artículos 24, 25 y 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no transgreden el derecho a la reinserción social y la garantía de que el sistema penitenciario se organice sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Ello, ya que, conforme a la ley en comento, el uso de la fuerza por parte de los funcionarios de las instituciones de seguridad pública, en sus labores específicas de represión del delito, debe ser considerada como una causa de justificación contenida en la legítima defensa, en el ejercicio de un oficio o cargo, con los derechos y los deberes derivados del mismo, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad y, sólo en caso de resultar insuficientes las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos, se puede hacer uso deliberado de armas letales.

Máxime que es necesaria la interpretación sistemática de las normas combatidas considerándolas dentro del contexto normativo del que forma parte, de lo contrario se descontextualizan y se distorsiona su sentido y alcance. En cualquier caso, se reitera que sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Aunado a lo anterior, se pretenden regular las acciones específicas que deberán realizar las autoridades penitenciarias y las que acudan en su auxilio, para contener las acciones violentas de los internos o adolescentes sujetos a tratamiento en internación, especialmente los motines, el uso de la fuerza pública en el desempeño de las acciones de custodia y seguridad de los internos, así como de prevención de delitos e infracciones de los Centros Penitenciarios o Centros de

Tratamiento, por tratarse de espacios y población vulnerable a violaciones de sus garantías individuales.

Por lo que se precisa la implementación de contenidos normativos que faculten a las autoridades a ejercer plenamente la fuerza pública para el restablecimiento de la paz y orden públicos ante los motines en centros de tratamiento o de reclusión, en un marco de respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales.

5. Es infundado el **quinto concepto de violación** ya que el artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no transgrede los principios de necesidad absoluta y de última razón y, del empleo gradual de la fuerza.

Es así, pues tal precepto debe interpretarse de forma sistemática e integral y su contenido es concordante con todo el cuerpo normativo, por lo que no es dable su interpretación aislada. En este sentido, para hacer uso de la fuerza pública deberá actualizarse alguno de los supuestos considerados por la propia ley, es decir deberá hacerse uso gradual de la fuerza, sin embargo cuando las circunstancias así lo ameriten en el contexto de la propia ley y de otras disposiciones normativas, los medios de control deberán ajustarse a las condiciones que exigen una actuación oportuna para evitar mayores afectaciones.

Entonces, los elementos de seguridad harán uso de la fuerza pública en casos específicos, por ejemplo cuando se encuentre en peligro la vida e integridad de la sociedad y de los mismos policías, habida cuenta que antes de llegar a la decisión de usar la fuerza pública se deben emplear mecanismos para disuadir las manifestaciones violentas, pero en el caso de que las manifestaciones desde un inicio se tornen violentas y agresivas los elementos de seguridad de manera inmediata podrán hacer uso de la fuerza pública.

Con relación a la acción presentada por **la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México**, la legislatura de tal entidad federativa, a través de su Presidenta, señaló:

- 1.** Lo sostenido en el **primer y tercer conceptos de invalidez** es infundado, ya que los artículos 14, 15 y 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no violan los derechos humanos de expresión y asociación.

Es así, en virtud de que, ya que tales preceptos normativos únicamente autorizan dispersar aquellas manifestaciones que

sean violentas o que pongan en peligro la vida de terceros, siendo que en las manifestaciones pacíficas ni siquiera es necesaria la intervención de los cuerpos policíacos.

En ese sentido, los artículos combatidos, de ninguna manera se contraponen a disposición constitucional alguna, pues la interrupción de las manifestaciones únicamente se autoriza cuando los manifestantes hagan uso de la fuerza, violencia o amenazas, caso en el cual prevalece el interés general de preservar el orden y la paz pública.

Por otro lado, debe precisarse que dentro de las manifestaciones existen personas que incitan a la violencia y es por ende que en ocasiones las manifestaciones pacíficas se vuelven violentas, es en estos casos que los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas.

2. Resultan infundados el **segundo y cuarto conceptos de invalidez**, pues, contrario a lo aseverado por la accionante, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública, establece parámetros adecuados para normar el uso de las armas letales.

Ello, toda vez que en nuestro país se han dado casos que en las cárceles se han llevado a cabo revueltas entre los internos y que en ocasiones finalizan en muertes, las cuales se derivan de la lucha por el poder dentro de tales centros penitenciarios y es en tales casos cuando es permisible el uso de la fuerza para mantener el orden.

Máxime que es necesaria la interpretación sistemática de las normas combatidas considerándolas dentro del contexto normativo del que forma parte, de lo contrario se descontextualizan y se distorsiona su sentido y alcance. En cualquier caso, se reitera que sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

En efecto, conforme a la ley en comento, el uso de la fuerza por parte de los funcionarios de las instituciones de seguridad pública, en sus labores específicas de represión del delito, debe ser considerada como una causa de justificación contenida en la legítima defensa, en el ejercicio de un oficio o cargo, con los derechos y los deberes derivados del mismo, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una

sería amenaza para la vida o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad y, sólo en caso de resultar insuficientes las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos, se puede hacer uso deliberado de armas letales.

En este contexto, los cuerpos policiacos en el cumplimiento de su deber, únicamente podrán utilizar armas letales de manera excepcional, cuando sea estrictamente necesario e inevitable, para proteger la vida de las personas.

3. Son infundadas las consideraciones esgrimidas en el **tercer concepto de invalidez**, en virtud de que es falso que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, sea omisa en contemplar sanciones en casos de abuso de la fuerza por parte de los elementos de seguridad pública estatal.

Lo anterior, toda vez que tal ordenamiento legal prevé que las instituciones de seguridad pública que se sujetan a esa norma, tendrán la obligación de realizar la reparación integral del daño por el uso ilegal de la fuerza y de las armas de fuego, así como por la omisión de adoptar las medidas correspondientes para impedir, eliminar o denunciar ese uso por los elementos a su cargo. Habida cuenta que las personas afectadas con motivo del uso ilegal de la fuerza, serán titulares de las acciones civiles o penales que consideren conducentes.

En tal virtud, cuando los policías hagan mal uso de la fuerza pública se les iniciará un procedimiento para detectar la responsabilidad en la que incurrieron y de ser así serán sancionados, porque si bien es cierto que se permite el uso de armas de fuego, ello debe enmarcarse únicamente dentro de los casos que así lo ameriten, y no así para dispersar cualquier manifestación pacífica.

Asimismo, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública va de la mano con la Ley de Seguridad del Estado de México la cual establece las sanciones para los cuerpos policiacos que incurran en alguna responsabilidad, siendo que la Comisión de Honor y Justicia, es quien se encargará de llevar los procedimientos de responsabilidad con la finalidad de que los elementos de seguridad puedan ser escuchados, ofrecer y desahogar las pruebas que acrediten su inocencia.

4. El **sexto concepto de invalidez** es infundado toda vez que, contrario a lo aducido por la accionante, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no es omisa en prever lo relativo a la capacitación de los cuerpos policiacos.

Es así, pues en el referido ordenamiento legal se establece que los elementos de seguridad pública recibirán capacitación especial y adiestramiento constante, que les permita hacer uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza y de las armas de fuego en el ejercicio de sus funciones, así como controlar a los internos violentos dentro de los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes.

El Gobernador del Estado de México, representado por el Director General Jurídico y Consultivo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo de dicha entidad federativa, con relación a las acciones de inconstitucionalidad presentada **por los diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México** señaló:

1. Lo sostenido en el **primer concepto de invalidez** es infundado, ya que, contrario a lo argumentado por los accionantes, la ley que se defiende toma en consideración las opiniones que emiten los organismos internacionales en materia de seguridad y del uso de la fuerza pública, considerando que es primordial salvaguardar la integridad de la sociedad, tratando de evitar que se cometa un delito grave en perjuicio de la misma que sea de difícil reparación; de la misma manera esta ley que permite el uso de la fuerza pública en la Entidad, va de la mano con otras legislaciones que contemplan dentro de su marco la intervención de los cuerpos policiacos, con lo cual se demuestra que no contraviene otras disposiciones y que dicha ley se encuentra debidamente fundada, aunado a que 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 la Constitución Federal y en los tratados internacionales celebrados por el Estado.
2. Resulta infundado el **segundo concepto de invalidez**, ya que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, dentro del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión se podrá coordinar con los Estados para regular en materia de seguridad y podrá expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar

a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

De lo anterior se desprende que los Estados también pueden legislar en materia de seguridad, con la finalidad de preservar el orden y la paz social, pero en coordinación con el Congreso de la Unión, en este sentido, la competencia para legislar en materia de seguridad se entiende incluida en la facultad que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, que es la configuración competencial entre la Federación y los Estados, que establece la facultad de legislar al Congreso de la Unión en cooperación, que establece un reparto de competencias entre la Federación y los Estados.

3. Es infundado el **tercer concepto de invalidez**, en virtud de que la ley que permite el uso de la fuerza pública delimita el actuar de los elementos de las instituciones de seguridad, y es clara en hacer diferencias entre las manifestaciones violentas en las cuales se dañen los derechos de terceros y se encuentre en peligro su vida, con las manifestaciones pacíficas.

Por tanto, se reitera que los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas. Asimismo, respetarán el ejercicio del derecho de asociación y reunión de las personas siempre que éste se efectúe en los términos previstos por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, la fuerza se empleará en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden de las personas detenidas o bajo custodia.

4. Resulta infundado el **cuarto concepto de invalidez**, puesto que las armas letales son las armas de fuego que utilizan los cuerpos policiacos en el cumplimiento de su deber, obedecen a una naturaleza excepcional y cuando resulta estrictamente necesario e inevitable, para proteger la vida propia o de las personas, es decir, cuando se encuentre en peligro inminente la vida de terceros, lesiones graves o con el propósito de evitar la comisión de un delito grave.

Lo anterior no quiere decir que las armas de fuego serán utilizadas en todas aquellas manifestaciones, como lo trata de hacer ver la parte que promueve la acción de inconstitucionalidad, sino que va encaminado a aquellas manifestaciones en las que se utilice la violencia, actualmente en nuestro país se llevan a cabo diversos tipos de manifestaciones para hacer valer sus derechos, manifestaciones políticas las cuales inician de manera pacífica, sin embargo, hay manifestaciones que con el transcurso del tiempo se van volviendo violentas y agresivas, las cuales van ocasionando destrozos a su paso en contra de los bienes de terceros o del propio Estado, poniendo en riesgo la vida de los ciudadanos que no tienen nada que ver con aquellas manifestaciones, siendo este tipo de circunstancias, las que facultan a que los elementos de las instituciones de seguridad a usar las armas de fuego.

5. Resulta infundado lo aseverado en el **quinto concepto de invalidez**, toda vez que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no está coartando el derecho de asociación ni de reunión, derivado de que sólo se podrán dispersar aquellas manifestaciones que sean violentas o que pongan en peligro la vida de terceros, caso contrario en las manifestaciones pacíficas ni siquiera es necesaria la intervención de los cuerpos policiacos así en materia internacional en los diversos instrumentos que ha firmado y ratificado el Estado Mexicano contemplan el derecho a la asociación pero siempre y cuando ésta sea lícita, palabra clave para poder determinar que los artículos que se impugnan de inconstitucionales, no contravienen ninguna otra norma.
6. Es infundado el **sexto concepto de invalidez**, pues cuando los policías hagan mal uso de la fuerza pública, que cometan abuso de autoridad, se les iniciara un procedimiento para detectar la responsabilidad en la que incurrieron y de ser así sean sancionados, porque si bien es cierto, se permite el uso de armas de fuego, esto es sólo para casos que así lo ameriten y cuando exista peligro inminente y no así para autorizar el uso de armas de fuego para dispersar cualquier manifestación pacífica; por tanto, la sociedad tiene la certeza jurídica que existe una sanción en caso de que se comentan abusos en contra de ella por parte de los elementos de las instituciones de seguridad.
7. Resulta infundado el **séptimo concepto de invalidez**, en virtud de que, en cuanto al derecho a la salud de los elementos de seguridad, éste se les otorga por parte de la dependencia a la

que pertenezcan y no necesariamente hacen uso de ella cuando se encuentran afectados por el desempeño de su labor, sino también cuando presentan enfermedades que no necesariamente se generen por el desempeño de su trabajo, por lo cual es incongruente que señalen que no se les brinda el servicio de salud, ya que como trabajadores del Estado, tienen derecho a ella.

8. Lo aseverado en el **octavo concepto de invalidez** resulta infundado, tomando en consideración que la profesionalización de los servidores públicos integrantes de las instituciones de seguridad pública encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se definen los alcances de la función que desempeñan tanto el Ministerio Público como las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, que conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que para lograr los objetivos de seguridad pública deberán cumplir con requisitos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación.

Por ello, uno de los objetivos primordiales es diseñar estrategias para fomentar la profesionalización, actualización y superación de los servidores públicos y aspirantes a ingresar a las Instituciones de Seguridad Pública, a través de la capacitación y evaluación constante, con el propósito de que su actuación se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, establecidos en la Constitución Federal, que se traduce en el cumplimiento eficaz de la tarea de proteger y servir a la sociedad.

Los elementos de seguridad al tener constante capacitación, dan certeza a la sociedad, que son profesionales en el cumplimiento de su deber que se encuentran capacitados para hacer frente a cualquier situación que se les presente y que por ende sabrán diferenciar una manifestación violenta de una pacífica, a efecto de saber cuándo utilizar la fuerza.

9. Es infundado el **noveno concepto de invalidez** toda vez que la ley que regula el uso de la fuerza pública contempla que se identificarán y señalarán de manera inmediata los motivos de la detención e informarán a la persona objeto de la misma, la autoridad ante la cual será puesta a disposición, esto con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica de la persona detenida, será informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella,

y será presentada inmediatamente y sin demora ante la autoridad competente, para ejercer funciones judiciales, con el derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad.

Tratándose de detenciones en que las autoridades emplean la fuerza pública, los funcionarios encargados de aplicarla deben respetar determinados derechos y garantías para considerar que actúan dentro de un marco de legalidad, de modo que aquélla no implique una violación del derecho a la integridad personal del detenido.

El Gobernador del Estado de México, representado por el Director General Jurídico y Consultivo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo de dicha entidad federativa, con relación a las acciones de inconstitucionalidad presentadas **por las Comisiones promoventes**, señaló:

1. Lo sostenido en el **primer concepto de invalidez** por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundado, ya que los artículos 3, fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 33, fracción II, 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no adolecen de claridad y precisión, ni generan inseguridad jurídica.

Es así, toda vez que la agresión es un ataque provocado, es una conducta hostil o destructiva cuya finalidad es provocar un daño a otro, de ahí que por “agresión actual” se entiende una acción ya comenzada, y por “agresión inminente” cuando no cabe la menor duda que se realizará. Ante ello, la legítima defensa es la reacción necesaria y proporcionada que se lleva a cabo para alejar de sí o de otro el peligro actual de una defensa injusta.

En esa tesitura, para que exista el estado de legítima defensa, es necesario que el actor se haya encontrado frente a la inminencia de un ataque injusto o frente al ataque ya iniciado, siempre que no haya podido evitarlo o repelerlo, sino por el ejercicio de la fuerza, tal es el caso que los elementos policiacos al estar ante una agresión inminente en la cual no sólo esté en peligro la vida de terceros, sino también la de ellos.

Máxime que la ley siempre preverá hipótesis generales y abstractas, mientras que el reglamento va a especificar las cuestiones generales previstas por la ley que reglamentará, por

ende, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de México cumple con su función, quedando al reglamento, de existir, una regulación más específica.

Por otra parte, si bien la accionante manifiesta que no se estipula en el artículo 12 impugnado cuáles son las “armas intermedias”, lo cierto es que los preceptos 33 y 34 de la propia ley, sí hacen mención a las “armas intermedias” e “inmovilizantes”, por lo cual resulta contradictorio su concepto de invalidez

2. Resulta infundado **el segundo concepto de invalidez** hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues el artículo 12, fracción III, incisos a) y b), combatido, no vulnera la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar y definir los tipos penales de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, en virtud de que la seguridad pública es una función concurrente que se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, dentro del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal. En estos términos, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es congruente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública retomando los aspectos inherentes al uso legítimo de la fuerza pública, sin variar las bases asentadas por el Congreso de la Unión.

3. Lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su **tercer concepto de invalidez**, así como lo aseverado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en sus motivos de disenso **primero y tercero**, resulta infundado.

Lo anterior, en virtud de que los artículos 14, 15, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México únicamente autorizan dispersar aquellas manifestaciones que sean violentas o que pongan en peligro la vida de terceros, caso contrario en las manifestaciones pacíficas en que ni siquiera es necesaria la intervención de los cuerpos policiacos.

En ese sentido, los artículos combatidos de ninguna manera se contraponen a disposición constitucional alguna, pues su aplicación es cuando los manifestantes hagan uso de la fuerza, violencia o amenazas, salvaguardando con ello el orden público y el interés general, luego entonces, la libertad de expresión y de información no se rige para los parámetros que el ciudadano

pretenda establecer, sino que prevalece el interés general, pues sería irrazonable y totalmente contrario a los principios que rigen el derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática, vedar ese derecho.

Por otro lado, dentro de las manifestaciones existen personas que incitan a la violencia y es por ende que en ocasiones las manifestaciones pacíficas se vuelven violentas, es en estos casos que los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas.

4. Resultan infundados los **conceptos de invalidez segundo y cuarto** hechos valer por la Comisión de Derechos Humanos del Estado, así como el diverso **cuarto** de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se sostiene, respectivamente que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública no establece parámetros adecuados para normar el uso de las armas letales y que transgrede el derecho a la reinserción social y la garantía de que el sistema penitenciario se organice sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Ello, toda vez que en nuestro país se han dado casos que en las cárceles se han llevado a cabo revueltas entre los internos y que en ocasiones finalizan en muertes, las cuales se derivan por la lucha por tener el poder dentro de las cárceles mexicanas y es ahí donde los cuerpos policiacos podrán hacer uso de la fuerza para mantener el orden.

Máxime que es necesaria la interpretación sistemática de las normas combatidas considerándolas dentro del contexto normativo del que forma parte, de lo contrario se descontextualizan y se distorsiona su sentido y alcance. En cualquier caso, se reitera que sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

En efecto, conforme a la ley en comento, el uso de la fuerza por parte de los funcionarios de las instituciones de seguridad pública, en sus labores específicas de represión del delito, debe ser considerada como una causa de justificación contenida en la legítima defensa, en el ejercicio de un oficio o cargo, con los derechos y los deberes derivados del mismo, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, con el objeto de detener a una

persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad y sólo en caso de resultar insuficientes, medidas menos extremas para lograr dichos objetivos se puede hacer uso deliberado de armas letales.

En este contexto, los cuerpos policiacos en el cumplimiento de su deber, únicamente podrán utilizar armas letales de manera excepcional, cuando sea estrictamente necesario e inevitable, para proteger la vida de las personas.

Aunado a lo anterior, se pretende regular las acciones específicas que deberán realizar las autoridades penitenciarias y las que acudan en su auxilio, para contener las acciones violentas de los internos o adolescentes sujetos a tratamiento en internación, especialmente los motines, el uso de la fuerza pública en el desempeño de las acciones de custodia y seguridad de los internos, así como de prevención de delitos e infracciones de los Centros Penitenciarios o Centros de Tratamiento, por tratarse de espacios y población vulnerable a violaciones de sus garantías individuales.

Por lo que se precisa la implementación de contenidos normativos que faculten a las autoridades a ejercer plenamente la fuerza pública para el restablecimiento de la paz y orden públicos ante los motines en centros de tratamiento o de reclusión, en un marco de respeto a los derechos humanos.

5. Es infundado el **quinto concepto de invalidez** hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que el artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no transgrede los principios de necesidad absoluta y de última razón y del empleo gradual de la fuerza.

Lo anterior, en virtud de que los elementos de seguridad harán uso de la fuerza pública en casos específicos, por ejemplo cuando se encuentre en peligro la vida e integridad de la sociedad y de los mismo policías, y antes de llegar a la decisión de usar la fuerza pública, existen mecanismos para disuadir las manifestaciones violentas, pero en el caso de que desde un inicio se tornen violentas y agresivas los elementos de seguridad de manera inmediata harán uso de la fuerza pública.

La ley que se defiende faculta a utilizar la fuerza pública, siempre que se rija y observen 6 principios: prevención, legalidad, racionalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad, definiendo con precisión cada uno. Asimismo, prevé un procedimiento para el escalamiento del uso de la fuerza pública, que contiene los distintos niveles en el uso legítimo de la misma,

en: persuasión o disuasión verbal; reducción física de movimientos; utilización de armas incapacitantes no letales.

En ese sentido, la ley contempla un procedimiento obligado a seguir para el escalamiento de los niveles de uso de fuerza, donde se reitera la prohibición de exponer a la persona sometida a tratos denigrantes, constitutivos de tortura o de abuso de autoridad. En suma, se precisan circunstancias y prohibiciones que garantizan derechos humanos, contenidos en legislación nacional e instrumentos internacionales suscritos por México.

6. Son infundadas las consideraciones esgrimidas en el **quinto concepto de invalidez** por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en virtud de que es falso que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, sea omisa en contemplar sanciones en casos de abuso de la fuerza por parte de los elementos de seguridad pública estatal.

Lo anterior, toda vez que tal ordenamiento legal prevé que las instituciones de seguridad pública que se sujetan a esa norma, tendrán la obligación de realizar la reparación integral del daño por el uso ilegal de la fuerza y de las armas de fuego, así como por la omisión de adoptar las medidas correspondientes para impedir, eliminar o denunciar ese uso por los elementos a su cargo. Habida cuenta que las personas afectadas con motivo del uso ilegal de la fuerza, serán titulares de las acciones civiles o penales que consideren conducentes.

En tal virtud, cuando los policías hagan mal uso de la fuerza pública se les iniciará un procedimiento para detectar la responsabilidad en la que incurrieron y de ser así serán sancionados, porque si bien es cierto que se permite el uso de armas de fuego, ello debe enmarcarse únicamente dentro de los casos que así lo ameriten, y no para dispersar cualquier manifestación pacífica.

Asimismo, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública va de la mano con la Ley de Seguridad del Estado de México la cual establece las sanciones para los cuerpos policiacos que incurran en alguna responsabilidad, siendo que la Comisión de Honor y Justicia, es quien se encargará de llevar los procedimientos de responsabilidad con la finalidad de que los elementos de seguridad puedan ser escuchados, ofrecer y desahogar las pruebas que acrediten su inocencia.

7. El **sexto concepto de invalidez** vertido por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es infundado, toda vez que, contrario a lo aducido por la accionante, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no es omisa en prever lo relativo a la capacitación de los cuerpos policiacos.

Es así, ya que en el referido ordenamiento legal se establece que los elementos de seguridad pública recibirán capacitación especial y adiestramiento constante, que les permita hacer uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza y de las armas de fuego en el ejercicio de sus funciones, así como controlar a los internos violentos dentro de los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes.

QUINTO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veintiuno de junio de dos mil dieciséis se declaró cerrada la instrucción.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 3, fracciones II, III, XII, 12, fracciones II, inciso b), III, incisos a) y b), 14, 15, 16, 19, fracción VII, 24, 25, 26, 33, fracción II, 34, fracciones II y IV, 39 y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, y diversos derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma"** impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de México el viernes dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para ejercer la acción de

inconstitucionalidad inició el sábado diecinueve de marzo y concluyó el domingo **diecisiete de abril del mismo año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, el lunes dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron, respectivamente, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, el **viernes ocho y lunes dieciocho, ambos del mes de abril de dos mil dieciséis**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

1. De los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México.

La acción de inconstitucionalidad promovida por quienes se ostentaron con tal carácter fue signada por las personas que a continuación se relacionan.

1. Brenda María Izontli Alvarado Sánchez.
2. Laura Barrera Fortoul.
3. Jesús Antonio Becerril Gasca.
4. Edgar Ignacio Beltrán García.
5. Sue Ellen Bernal Bolnik.
6. Leticia Calderón Ramírez.
7. Ignacio Chávez Reséndiz.

8. María Mercedes Colín Guadarrama.
9. Marisol Díaz Pérez.
10. Abel Neftalí Domínguez Azuz.
11. Manuel Anthony Domínguez Vargas.
12. Francisco Javier Fernández Clamont.
13. Josefina Aide Flores Delgado.
14. Irazema González Martínez Olivares.
15. Fernando González Mejía.
16. Carolina Berenice Guevara Maupome.
17. Raymundo Edgar Martínez Carbajal.
18. Leticia Mejía García.
19. Perla Guadalupe Monroy Miranda.
20. Ma. de Lourdes Montiel Paredes.
21. José Isidro Moreno Arcega.
22. Diego Eric Moreno Valle.
23. César Reinaldo Navarro de Alba.
24. Rafael Osornio Sánchez.
25. Jesús Pablo Peralta García.
26. Tanya Rellstab Carreto.
27. Cruz Juvenal Roa Sánchez.
28. Miguel Sámano Peralta.
29. Roberto Sánchez Campos.
30. Lizeth Marlene Sandoval Colindres.
31. Francisco Javier Eric Sevilla Montes de Oca.

- 32. Ivette Topete García.
- 33. Jorge Omar Velázquez Ruiz.
- 34. Eduardo Zarzosa Sánchez.
- 35. Mario Salcedo González.
- 36. Rubén Hernández Magaña.
- 37. María Pozos Barrado.
- 38. Francisco de Paula Agundis Arias.
- 39. Tassio Benjamín Ramírez Hernández.
- 40. Aquiles Cortés López.
- 41. María Pérez López.
- 42. Juan Manuel Zepeda Hernández.
- 43. Bertha Padilla Chacón.
- 44. José Antonio López Lozano.
- 45. Víctor Manuel Bautista López.
- 46. Araceli Casasola Salazar.
- 47. Juana Bonilla Jaime.
- 48. Martha Angélica Bernardino Rojas.
- 49. Jorge Eleazar Centeno Ortiz.
- 50. Jesús Sánchez Isidro.
- 51. Yomalí Mondragón Arredondo.

Los firmantes acompañaron copia de la constancia de mayoría expedida por el correspondiente Consejo Distrital Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, debidamente certificada por la Diputada Marisol Díaz Pérez, que actuando en funciones de Secretaria de la Directiva de esa legislatura, hizo constar que aquellos ejercen

sus funciones y facultades en calidad de Diputados integrantes de la misma.

Al respecto, es menester atender que el precepto 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...].

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

[...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano".

Asimismo, que el numeral 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, establece:

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]"

El escrutio de los apartados normativos antes transcritos, permite destacar los elementos siguientes:

- Los órganos legislativos estatales están facultados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad.
- Al efecto se requiere del equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, quienes deben firmar la demanda.
- Que la acción de inconstitucionalidad sea planteada en contra

de leyes expedidas por el propio órgano.

A fin de conocer el espíritu del Constituyente respecto de la disposición constitucional antes citada, por una parte, atenderemos a lo expuesto en la iniciativa de la reforma aprobada y publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se precisó que las acciones de inconstitucionalidad tendrían por objeto abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, entre otros, pudieran plantear ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de leyes, previendo que las resoluciones puedan anular con efectos generales la norma declarada inconstitucional, siempre que se pronunciaran por lo menos ocho Ministros en ese sentido.

La referencia específicamente señaló:

"Las acciones de inconstitucionalidad.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política **la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos**, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y **no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad**, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas [...].

Asimismo, de la discusión que se tuvo en el seno del Poder Constituyente, se desprenden, entre otras consideraciones, que:

"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia **para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos**, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y **no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad**, las fuerzas minoritarias contarán con una vía –en lo futuro– para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución Federal a fin de ser consideradas válidas".

De las transcripciones precedentes se desprende que la intención del Constituyente Permanente al establecer la acción de inconstitucionalidad -para el caso concreto de las legislaturas- fue prever un mecanismo de control abstracto por virtud del cual, **las minorías parlamentarias** pudieran plantear la inconstitucionalidad de normas generales establecidas por la legislatura estatal, en caso de estimarlas contrarias al texto constitucional.

Sobre el tema, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno, al resolver por mayoría de votos el recurso de reclamación 9/2016, derivado de la acción de inconstitucionalidad 17/2016, en sesión de fecha dos de mayo de dos mil dieciséis, determinó:

"La adición del mecanismo en comento tuvo como propósito fundamental establecer un medio de control abstracto de normas generales emitidas por órganos legislativos, que fueran opuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo tal que la impugnación **respectiva pudiera formularse tanto por las minorías parlamentarias** (en sus respectivos ámbitos federal o locales), así como por el Procurador General de la República.

(...).

De la evolución histórica que dio origen a las acciones de inconstitucionalidad se desprende que la intención **del Constituyente Permanente fue la de establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual, tanto minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en un primer momento, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas adoptadas, contarán con la posibilidad de plantear únicamente la inconstitucionalidad de normas generales inferiores a la Constitución, aprobadas por el Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y en su momento por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por estimarlas no conformes con el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]**".

Atento a lo anterior, se colige que la intención del Constituyente Permanente al establecer la acción de inconstitucionalidad, para el caso de las legislaturas, fue prever una vía para que las minorías legislativas puedan lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Al respecto, resulta relevante precisar que por "minorías legislativas" para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, deben entenderse aquellas que, teniendo como base un treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, *no cuentan con la fuerza necesaria para modificar por medio del proceso legislativo, la norma general que pretenden impugnar en la acción de inconstitucionalidad;* para lo cual deberá atenderse al porcentaje de votos que se requiera

en cada caso concreto para reformar, modificar o derogar la ley -ya sea por mayoría simple o por mayoría calificada-, independientemente de si hubieren o no votado a favor de la norma que se pretende cuestionar en el referido medio de control constitucional.

Para el caso en análisis, precisa señalar que conforme al artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la legislatura de esa entidad se integra con cuarenta y cinco diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y treinta de representación proporcional, haciendo un total de setenta y cinco diputados.

Que la demanda formulada por los representantes populares fue signada por cincuenta y uno de ellos, **lo cual equivale al sesenta y ocho por ciento de los integrantes** de dicho órgano legislativo.

En tal virtud, es pertinente indicar lo que en lo conducente disponen los preceptos 48, 51, 53 y 54 de la citada Constitución del Estado de México, los artículos 78 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad federativa y el ordinal 49 del Reglamento del Poder Legislativo de la misma.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

"Artículo 48. Los diputados en ejercicio tienen el deber de acudir a todas las sesiones ordinarias y extraordinarias y votar la resolución de los asuntos sujetos a debate. El mismo deber asiste a los diputados electos de concurrir a las juntas preparatorias necesarias a que sean convocados.

En ningún caso la Legislatura del Estado podrá sesionar sin la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros.

[...]"

"Artículo 51. El **derecho de iniciar leyes y decretos** corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los ciudadanos del Estado;

VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

[...]

La ley establecerá los mecanismos aplicables para dar cumplimiento a lo previsto por el presente artículo.

[...]"

"Artículo 53. La discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a su Ley Orgánica. Las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento".

"Artículo 54. La votación de las leyes y decretos será nominal".

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

"Artículo 78. El trámite al cual se someterán las iniciativas de ley y decreto, así como las proposiciones que no tengan tal carácter, se ajustará a la normatividad prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

[...]"

"Artículo 88. Todas las resoluciones de la Legislatura **se tomarán por mayoría de votos de los presentes**, salvo disposición expresa en otro sentido".

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

"Artículo 49. Para que la Legislatura pueda sesionar, será necesaria la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Si por falta de quórum no pudiera iniciarse la sesión, el presidente ordenará se pase lista a los presentes y se giren comunicaciones a los diputados ausentes, previniéndoles para que acudan a la sesión siguiente".

Del contenido integral de los apartados normativos antes puntualizados, se desprende lo siguiente:

- Los diputados integrantes del órgano legislativo cuentan con

facultades para presentar iniciativas a fin de ser sometidas a discusión y votación de la asamblea.

- ✦ La mayoría del quórum, con asistencia de **la mitad más uno de sus miembros, tiene la fuerza jurídica suficiente para derogar, modificar o reformar una norma previamente emitida por el propio órgano legislativo.**

En tal contexto, dado que la procedencia constituye una cuestión de orden público y análisis oficioso en términos del artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse a que, como se apuntó antes, los cincuenta y un Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México promoventes, **constituyen el sesenta y ocho por ciento** de los que la integran.

Asimismo, que en términos de la normatividad aplicable, el voto mayoritario de **la mitad más uno de sus integrantes es suficiente para derogar, modificar o reformar una norma previamente emitida por el propio órgano legislativo.**

De ahí que, el número de legisladores aquí promoventes, en ejercicio de las prerrogativas que constitucional y legalmente les han sido conferidas, están facultados para formular una iniciativa que pudiera culminar con la derogación, modificación o reforma de la norma cuya invalidez plantean en este asunto, ello en la medida que su apreciación sobre la misma, -ya originaria o debido a una nueva reflexión- sea en el sentido de que la ley contraviene la Constitución Federal.

En efecto, los “motivos de invalidez” de la demanda se sostienen en que diversos sectores de la sociedad se han pronunciado en el sentido de que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México **podría** resultar contraria a diversos principios de la Constitución Federal e instrumentos internacionales, así como que lo

ahí establecido **pudiera** interpretarse como que no contiene determinaciones claras, lo cual puede constituir el motivo de su iniciativa, de ahí que soliciten un pronunciamiento de esta Suprema Corte de Justicia **como instrumento orientador de su función legislativa.**

Lo anterior, se corrobora con lo manifestado por la Presidenta de la Diputación Permanente de la LIX Legislatura del Estado de México al rendir su informe, en el sentido de que ese órgano ejerció la facultad concurrente constitucionalmente conferida, que lo obliga a regular sobre el uso legítimo de la fuerza pública dentro del ámbito que le compete; que la norma impugnada es acorde a la Carta Magna y que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada por diversos de los diputados integrantes del mismo.

Sin que sea obstáculo a lo anterior que el numeral 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, señale que la demanda debe firmarse por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo, pues la interpretación sistemática de ese ordenamiento y del artículo 105, fracción II, inciso d), constitucional, lleva válidamente a considerar que la locución “cuando menos” contenida en el primero de esos preceptos, debe entenderse en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por menos del treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de que se trate pero, siempre, *por un número menor de legisladores que puedan modificar el texto legal que atacan por la vía de la acción de inconstitucionalidad.*

Ello en razón de la naturaleza del medio de impugnación estatuido a favor de las minorías parlamentarias, según lo apuntado previamente.

De ahí que, si el total de diputados accionantes alcanza la mitad

más uno de los integrantes de la legislatura, constituye un número mayoritario que legalmente está facultado para producir una norma que a su entender, resulte coherente con los principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, los legisladores promoventes superan el treinta y tres por ciento que el Constituyente estableció en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como constitutivo de la minoría de los integrantes del órgano legislativo para hacer valer la acción de inconstitucionalidad.

Reiterándose el hecho de que tanto al inicio de sus planteamientos de invalidez, como en su conclusión, los referidos legisladores establecen que **"diversos sectores de la sociedad se han pronunciado en el sentido de que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [...] podría contravenir algunos preceptos constitucionales"** y, que por ende, **"se considera que es necesario que ese Alto Tribunal se pronuncie si en la especie, la normatividad, como sistema regulador del uso de la fuerza pública, es acorde con lo mandado o no en la Constitución General, a fin de generar la seguridad jurídica en su aplicación"**.

Atento a ello, debe decirse que el planteamiento de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la invalidez de la citada ley, bajo los argumentos de referencia, **se traduce realmente en una consulta o solicitud de opinión consultiva**, lo cual no corresponde resolver a este Máximo Tribunal en términos de los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni, desde luego, es el fin de una acción de inconstitucionalidad que se instaura como un juicio con partes contendientes y donde se dicta un veredicto a partir de argumentos jurídicos formales que llevan a la confrontación de las normas

cuestionadas en el texto supremo, *lo cual difiere diametralmente de una opinión o parecer jurisdiccional.*

De ahí que la acción de inconstitucionalidad promovida por cincuenta y un diputados de la LIX Legislatura del Estado de México deviene improcedente en términos de lo dispuesto por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el mencionado precepto constitucional y los ordinales 20, fracción II, 22, fracción VII, 59 y 65 de la citada Ley Reglamentaria pues, en un mismo juicio, *tales mayorías serían actor y demandado.*

Sin que obste la circunstancia de que en este tipo de asuntos resulta aplicable la institución de la suplencia de la queja en salvaguarda de la supremacía de la Carta Magna, pues si bien en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias, la suplencia no tiene el alcance de omitir el cumplimiento de las reglas de procedencia, pues entender lo contrario haría oficioso y obligatorio el estudio de todo planteamiento de constitucionalidad.

Consecuentemente, **procede sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad, **promovida por los integrantes de la LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de México.**

2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que por lo que hace a la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que fue suscrita por **Luís Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de tal Comisión, lo que

acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Senado de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ el Presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida comisión y para "**[p]romover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte**".

Por su parte, **Baruch Florente Delgado Carbajal**, suscribió la demanda presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en su carácter de Presidente de tal Comisión, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Poder Legislativo de tal entidad federativa.

Al respecto, se observa que acorde a los artículos 16 y 28, fracciones I y XVIII, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el Presidente de dicho ente estatal se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la Comisión y fungir como su apoderado legal con las más amplias facultades, así como "**[p]lantear acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**".

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la

¹ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y...".

Constitución Federal, establece:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas".

Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es dable sostener que tanto el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, cuentan con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de control de constitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de

inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal".²

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV,

CUARTO. Causas de improcedencia. En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

No pasa inadvertido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la ley impugnada en el presente caso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el día dieciocho de marzo de dos mil dieciséis y en su artículo segundo transitorio dispuso *que entraría en vigor a los noventa días hábiles siguientes a su difusión.*

Sin embargo dicho apartado fue reformado mediante decreto 105 publicado el tres de agosto del propio año, para quedar en los siguientes términos:

"SEGUNDO. La presente Ley entrará en vigor una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas y que la Legislatura haga las adecuaciones, si las hubiera, de aquellos artículos que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucionales, y sean publicadas en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno.

TERCERO. El Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a noventa días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

CUARTO. Para efectos de la presente Ley, las instituciones de seguridad pública del Estado de México deberán capacitar a sus integrantes en el adecuado ejercicio del uso de la fuerza pública, dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de su publicación.

QUINTO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley".

En tales términos, la reforma dispuso que la ley entraría en vigor una vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva la presente acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas

27/2016 y 28/2016, así como que la legislatura estatal haga las adecuaciones, en su caso, de aquellos artículos que esta Superioridad resuelva como inconstitucionales.

Tal disposición permite considerar que la ley en sí misma es factible de producir efectos en el futuro, dado que la reforma se concretó a condicionar su entrada en vigor, de modo que ésta no tuvo el alcance de dejar insubsistente el contenido formal y material de la ley; por lo que a pesar de postergar su vigencia con motivo del nuevo acto legislativo, ello no afecta la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, ya que para su promoción basta con la publicación de la norma impugnada, sin que sea necesario atender a su entrada en vigor; máxime que, se insiste, puede producir efectos a futuro una vez acaecidas las condicionantes de mérito.

En lo conducente se invoca la Jurisprudencia P./J. 41/2008 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro, texto y datos de localización siguiente: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO".³**

³ Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos

QUINTO. Marco general de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Como cuestión preliminar al examen de los planteamientos de invalidez, resulta oportuno tener en cuenta el marco general de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.

En la exposición de motivos del referido ordenamiento legal, se precisa, entre otras cuestiones, que conforme a la Constitución Federal, los Tratados Internacionales, así como a las leyes federales y locales, el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar las libertades y derechos de su población, preservar el orden y la paz pública, siendo que **"los elementos encargados de hacer valer este derecho pueden hacer uso de la fuerza, en cumplimiento de su deber, siempre y cuando sea de manera racional, congruente, oportuna y con respecto a los derechos humanos"**.

Sobre esa base, se consideró pertinente emitir la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, a fin de cumplimentar con la materia de seguridad pública y otorgar **"seguridad y certidumbre en las acciones para salvaguardar la integridad y derechos humanos, preservar las libertades, el orden y la paz pública, el patrimonial, la prevención de delitos, así como la investigación y persecución de los mismos y la reinserción social del individuo"**.

Por su parte, en el Dictamen elaborado por las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como de Seguridad Pública y Tránsito, ambas del Congreso del Estado de México, se coincidió con la iniciativa de ley respecto a la **"necesidad de**

intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro". Época: Novena Época. Registro: 169572. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 41/2008. Página: 674.

contar con una herramienta jurídica que considere los mecanismos y procedimientos para el uso de la fuerza pública y que establezca normas que garanticen actuaciones imparciales, profesionales y legítimas, apegadas a derechos humanos que controlen la actuación de los cuerpos de seguridad pública".

Destacándose que la propuesta legislativa en comento se encamina no sólo al ejercicio de la fuerza pública, sino a la capacitación y equipamiento de los cuerpos de seguridad, sobre todo, a la "prevención y erradicación de uso excesivo o mal uso de la fuerza, estableciendo políticas públicas que favorezcan el conocimiento técnico y práctico, así como la aplicación de técnicas, tácticas, métodos y armamento adecuado que permite controlar, repeler o neutralizar actos sin que provoque daños a las personas".

Reconociendo el ejercicio del derecho de las personas a "reunirse en lugares públicos de forma pacífica, con cualquier propósito lícito, que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto a una autoridad y que por tanto no podrá ser disuelta por los elementos de las instituciones de seguridad pública".

En suma, se sostuvo que la razón jurídica de la expedición del ordenamiento legal referido, radica en la necesidad de "contar con un ordenamiento que regule el ejercicio de la fuerza por los elementos de las instituciones de seguridad pública del Estado de México, en cumplimiento de su deber".

SEXTO. Estudio. De los conceptos de invalidez hechos valer por las Comisiones actoras, se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar los siguientes aspectos:

1. Si los artículos 3, fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 33, fracción II y 34, fracciones II y IV, de la Ley que

Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica.

2. Si el artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, violenta el principio de última razón en el empleo de la fuerza y uso de armas de fuego por parte de los cuerpos de seguridad estatal.
3. Si los artículos 14, 15, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, son contrarios a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión.
4. Si el artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, invade la esfera de atribuciones legislativas del Congreso de la Unión.
5. Si los preceptos 24, 25 y 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, violan los principios constitucionales de tratamiento digno a los adolescentes que se encuentren en los centros preventivos y de reinserción social.
6. Si el hecho de que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no contemple sanciones a los servidores públicos que vulneren los derechos humanos de las personas al momento de aplicar la fuerza pública, resulta contrario al séptimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
7. Si la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México contempla salvaguardas necesarias respecto a la capacitación de los miembros de seguridad pública, en congruencia con el parámetro de regularidad constitucional.

Por razón de método, los puntos jurídicos antes precisados se analizarán en el orden ya referido, exponiéndose, primeramente, los

principios generales de los derechos humanos que se estiman vulnerados por las normas impugnadas y, con base en ello, se establecerá lo relativo a su conformidad constitucional.

1. Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica [Uso de la fuerza pública y armas de fuego]. En principio, es pertinente tener en cuenta que los cuerpos de policía civil detentan una misión insustituible para el adecuado funcionamiento del sistema democrático y para garantizar la seguridad de la población. Debido a su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos.

Los agentes del orden público desempeñan una importante función en la protección de la sociedad frente a la violencia, el cumplimiento de las medidas adoptadas por la administración de justicia y la salvaguarda de los derechos de las personas.

A menudo llevan a cabo su labor en circunstancias difíciles y peligrosas y, en algunos casos, no pueden cumplir su cometido sin recurrir a la fuerza. El Estado moderno tiene que hacer frente a diversos desafíos y no puede funcionar sin la policía. A su vez, **"el sistema de derechos humanos tampoco puede funcionar eficazmente por sí mismo sin la policía y, en ocasiones, sin el uso de la fuerza"**.⁴

Los cuerpos policíacos enfrentan una amplia variedad de situaciones en el desarrollo de sus funciones y cada una de ellas requiere, frecuentemente, de una respuesta específica acorde al contexto fáctico en el que se presente, a los riesgos que de ella deriven, al equipo con el que se cuente, así como a las habilidades y

⁴ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, Párr. 22.

entrenamiento de tales agentes policíacos, entre otras consideraciones.

En esa tesitura, resulta verdaderamente complejo que existan documentos que brinden una respuesta puntual a todos y cada uno de los escenarios a los que se pueden exponer los miembros de seguridad pública y, por ende, es indiscutible que existe un ámbito de discrecionalidad inherente a esa función que radica en decidir cuál debe ser la conducta apropiada para responder a una situación determinada.

Atento a ello, es *menester que exista un marco jurídico claro que gobierne el trabajo que llevan los cuerpos policíacos y que acote ese margen de discrecionalidad y lo enfoque a los derechos humanos*, en especial, en tratándose del uso de la fuerza pública y las armas letales.

Es así, puesto que en todo Estado recae la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público. De esta obligación general, nace la facultad de los Estados de hacer uso de la fuerza, *misma que encuentra sus límites en la observancia de los derechos humanos*, pues **"[s]i bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de fuerza y en algunas circunstancias, se podría requerir incluso el uso de la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores".⁵**

Una de las atribuciones que asisten a la función de la seguridad pública es la relativa a ejercer la fuerza del Estado, esto es, la fuerza pública. Por tanto, el acto policíaco, al ejecutarse por elementos del Estado en ejercicio de las funciones de seguridad pública, constituye

⁵ Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de Abril de 2015. Series C No. 292, Párr. 262.

un acto de autoridad y, como tal, *está sujeto para su regularidad a los mandatos y límites constitucionales que lo rigen, en virtud de que, por naturaleza propia, puede restringir las libertades humanas, aun cuando dicha restricción pudiera ser legítima*. Además, son actos revisables en cuanto a la necesidad de su realización y la regularidad legal de su ejercicio, sin menoscabo de que de tal revisión derive o no efectos vinculatorios.

Ilustra lo anterior la tesis P. XLVIII/2010, intitulada: **"FUERZA PÚBLICA. LOS ACTOS POLICÍACOS, AL CONSTITUIR ACTOS DE AUTORIDAD, ESTÁN SUJETOS PARA SU REGULARIDAD A LOS MANDATOS, LÍMITES Y REVISIÓN CONSTITUCIONAL QUE LOS RIGEN"**.⁶

En efecto, una de las responsabilidades fundamentales del Estado es la de proteger la vida y la integridad de las personas, y la violación de estos derechos por los propios agentes estatales representa un incumplimiento particularmente grave de su deber que suscita dudas en cuanto a que dichos agentes puedan evitar de manera eficaz que otros cometan violaciones. Por consiguiente, el primer paso para salvaguardar el derecho a la vida y la integridad personal *consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía*, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites.

Las amplias facultades conferidas a la policía pueden dar lugar al abuso y redundar en interés de todos los gobernados que dichas facultades estén sujetas a vigilancia constante. Para funcionar correctamente, *la policía necesita directrices adecuadas sobre el uso*

⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página 54. Novena Época.

de la fuerza y mecanismos de rendición de cuentas apropiados.

La pertinencia de la legislación interna en este contexto reside, concretamente, en el hecho de que **"las leyes de cada Estado constituyen la primera línea de defensa para la protección del derecho a la vida y, en muchos casos, en la práctica también la última"**⁷ habida cuenta el carácter irreversible de la violación de ese derecho. La legislación nacional contribuye en gran medida a conformar la percepción tanto por los agentes del orden como por la población *del alcance de las facultades de la policía* y a establecer las condiciones para la rendición de cuentas.

Todas las acciones de los agentes de seguridad pública deben estar basadas en ley y ser llevadas de conformidad a ésta. Es por ello que resulta de una importancia fundamental que la legislación interna, en la medida de lo posible, provea un marco legal claro para la autorización y el empleo del uso de la fuerza y armas letales. Dicho marco legal debe respetar cuatro principios reinantes: **(I)** legalidad; **(II)** absoluta necesidad; **(III)** proporcionalidad; y **(IV)** rendición de cuentas.

El principio de **legalidad** se concibe como la obligación Estatal de sancionar normas con jerarquía de ley, en cumplimiento de las normas internacionales destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones. La Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza **"debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en**

⁷ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de Abril de 2014, Párr. 29.

dicha situación".⁸

El referido principio se encuentra previsto en el primero de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,⁹ que señala:

"Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley **adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.** Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego".

A menudo, el establecimiento de los principios que rigen la fuerza pública se presentan de manera demasiado endeble o bien, existe una ausencia en cuanto a su reconocimiento. La laxitud en cuanto al uso de la fuerza por la policía suele ser característica de regímenes autoritarios. Hoy en día se reconoce ampliamente que, como parte de una práctica policial democrática, los agentes del orden deben rendir cuentas ante la población.

Sobre el uso de la fuerza letal, el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho particular énfasis al indicar que su uso excepcional habrá de estar regulado por ley de manera lo suficientemente clara, **"y además su interpretación deberá ser restrictiva,**

⁸ Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de Abril de 2015. Series C No. 292, Párr. 265.

⁹ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de Agosto al 7 de Septiembre de 1990.

para así minimizar su empleo en toda circunstancia".¹⁰

Únicamente es posible limitar derechos —y también utilizar la fuerza— en caso de que se *persiga un objetivo legítimo*. Como se analizará en los siguientes principios, el único objetivo que puede considerarse legítimo en caso de empleo de la fuerza letal es *salvar la vida de una persona o protegerla de lesiones graves*.

En ese sentido, el primer requisito para que el uso de la fuerza no se considere arbitrario, estriba en que deberá estar basado en un *fundamento jurídico adecuado*, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites. Este requisito se incumple si se emplea la fuerza sin que lo autorice la legislación o si su empleo se basa en una legislación que no se ajuste al bloque de constitucionalidad.

Atendiendo a lo anterior, cumplimentar adecuadamente con el principio de legalidad no sólo permite que el Estado Mexicano cumpla con los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales que ha adquirido en la materia, sino que además posibilita que, al reducir en la medida posible el grado de discreción con los que cuentan las autoridades que ejercen la fuerza pública, puedan determinarse las responsabilidades respectivas en caso de su abuso, lo cual orienta el actuar de las autoridades, al mismo tiempo, dota de certidumbre jurídica a los gobernados y posibilita la rendición de cuentas. Las leyes en cuestión deberán publicarse y ponerse a disposición del público.

Por su parte, el principio de **absoluta necesidad** se refiere a la

¹⁰ CIDH. Informe anual de dos mil quince, Capítulo IV.A "Uso de la fuerza", Párr.9.

posibilidad de recurrir a **"las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante"**.¹¹ La absoluta necesidad se encuentra consagrada en el Cuarto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley:

"Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto".

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, de conformidad con las circunstancias del caso, resulta **"preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger"**.¹² De manera concreta, ha establecido que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, **"inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura"**.¹³

El uso de la fuerza únicamente puede ser necesario cuando se persigue *un objetivo legítimo*. La cuestión es determinar, primeramente, si se debería usar la fuerza y, en tal caso, en qué medida. Esto significa que la fuerza debería utilizarse *como último recurso* y, en caso necesario, se deberá hacer un uso gradual de la fuerza -la mínima necesaria-.

¹¹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de Diciembre de 2009, Párr. 116.

¹² Corte IDH: Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de Julio de 2006. Serie C No. 150, Párrs. 67-68.

¹³ Corte IDH: Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de Agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, Párr. 134.

En ese sentido, el principio de absoluta necesidad se compone de tres elementos:

- **Cualitativo:** ¿es indispensable el empleo de la fuerza o es posible lograr el objetivo legítimo respectivo sin recurrir a ella?
- **Cuantitativo:** ¿cuál es el grado de fuerza que se requiere para cumplimentar con el objetivo legítimo?
- **Temporal:** El uso de la fuerza debe cesar una vez que el objetivo legítimo ha sido alcanzado o cuando ya no es posible su consecución.

Atendiendo a lo anterior, resulta inconcuso que el referido principio manda que la fuerza pública únicamente se utilice *cuando no hay otros medios disponibles para lograr el objetivo legítimo*, es decir, cuando sea estrictamente necesario su empleo. A su vez, la cantidad de fuerza que debe emplearse es *la mínima posible*, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar tal objetivo. En el contexto del uso de fuerza letal -o potencialmente letal-, es *imperativo que exista necesidad absoluta*.

Para cumplimentar con lo anterior, el segundo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala que la ley debe establecer una serie de métodos lo más amplia posible y dotar a los funcionarios de distintos tipos de armas y municiones, **"de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego"**.

Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, **"con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes"**. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de

armas de cualquier tipo.

Asimismo, el noveno de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, es claro al señalar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley *no emplearán armas de fuego* contra las personas salvo:

- I. En defensa propia o de otras personas;
- II. En caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- III. Con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida;
- IV. Con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad;
- V. Para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.
- VI. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Cuando se establece que el uso de armas letales sólo se encuentra permitido cuando "**sea estrictamente inevitable para proteger una vida**", debe entenderse que esa necesidad únicamente se actualiza cuando una acción potencialmente letal se está llevando a cabo o está por comenzar y requiera ser interrumpida de inmediato. Es en tales circunstancias cuando inclusive el lesionar al agresor no resulta susceptible de impedir tal acción letal, de tal suerte que la única manera de detenerlo es mediante el uso de armas letales.

Ahora, el principio de **proporcionalidad** proscribire, en términos generales, la generación de un daño excesivo por parte de los agentes del orden público al momento de recurrir a la fuerza. Es decir, requiere que el bien u objetivo legítimo que se pretenda alcanzar se compare

con la amenaza planteada. Acorde al quinto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley: "[c]uando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [...] Ejercerán moderación **y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga**".

En ese sentido, el principio de proporcionalidad *establece un grado máximo de fuerza que pueda ser empleada para alcanzar un objetivo legítimo específico y*, por ende, determina hasta qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza en la consecución de tal objetivo. Si el principio de necesidad puede ser percibido como una "escala del empleo de la fuerza", la proporcionalidad **"es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza"**.¹⁴ La fuerza empleada no puede ir más allá de esos límites, incluso si pudiese considerarse "necesaria" para lograr el objetivo legítimo.

En el caso de la fuerza -potencialmente- letal, entran en juego consideraciones especiales. En el contexto de ese uso de la fuerza, el requisito de la proporcionalidad sólo puede cumplirse *si la fuerza se emplea para salvar una vida o proteger a una persona de lesiones graves*. Por tanto, en el caso de la fuerza letal no se necesita una proporcionalidad ordinaria, *sino estricta*.

Es cierto que los agentes policiales pueden enfrentar situaciones en que una vida se encuentra al grado de riesgo que únicamente puede ser salvada causando la muerte inmediata del agresor. Empero, tales escenarios deben ser considerados como una excepción absoluta.

En efecto, el uso de armas letales está previsto como *medida de*

¹⁴ *Ibíd.* Párr. 65.

último recurso, cuando resulten insuficientes medidas menos extremas. En este sentido, la Corte Interamericana ha referido que cuando se tenga intención de usar armas de fuego, y a fin de evitar confusión e inseguridad, en todo momento los funcionarios a cargo del uso de la fuerza, *deben identificarse como tales y dar una clara advertencia de dicha intención*.¹⁵ Según la Corte, esta obligación cobra un carácter especial en operativos y en situaciones que por su naturaleza ponen en peligro los derechos fundamentales de las personas.¹⁶

Es importante precisar que un entendimiento integral del principio de proporcionalidad, implica que **"todos los usos de las armas de fuego contra personas deberían considerarse letales o potencialmente letales"**.¹⁷ En ese sentido, la proporcionalidad debe estar guiada en todo momento a la luz del principio de "protección de la vida", el cual exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal *salvo para proteger el orden público u otros intereses similares*. El objetivo principal *debe ser salvar una vida*.

El principio de proporcionalidad, entonces, sirve para realizar un *balance entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños que se puedan causar de recurrirse a ella*. Así, la proporcionalidad prohíbe el empleo de tal fuerza cuando *el daño infligido supera los beneficios alcanzados* -esto es, la consecución de un objetivo legítimo determinado-. Por tanto, exige a los agentes de seguridad pública que se abstengan de recurrir al empleo excesivo de la fuerza y, en últimos términos, aceptar que el objetivo legítimo no siempre puede ser alcanzado. En suma, la proporcionalidad contiene la

¹⁵ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de Agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, Párr. 135.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de Abril de 2014, Párr. 70.

máxima consistente en que *el fin no justifica los medios*. Los agentes policíacos *no pueden perseguir sus objetivos, por legítimos que sean, a cualquier costo*.

En ese contexto, es indispensable que el marco jurídico prevea límites absolutos al uso de la fuerza, tanto para prevenir su empleo desmedido, como para evitar que los miembros de la policía se abstengan de cumplir sus deberes ante la falta de claridad respecto a la graduación de fuerza a la que pueden recurrir. El respeto al principio de proporcionalidad puede llevar a escenarios en que el objetivo legítimo no puede ser alcanzado, empero, *ese resultado debe ser constitucionalmente aceptable*.

En efecto, la moderación en el actuar de los agentes del orden público debe procurar *minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención*, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible. Circunstancias como la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica, son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden.

Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben **"aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda"**,¹⁸ pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento **"reducir al mínimo los daños y lesiones que**

¹⁸ Cfr. Corte IDH: Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de Agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, Párr. 134.

podieran causarse a cualquier persona".¹⁹

El **principio de rendición de cuentas** estriba en que, derivado de la importancia de la responsabilidad y deberes que guardan los agentes es que están legitimados para hacer uso de la fuerza pública, así como las diversas facultades que les han sido conferidas para ello, es indispensable que estén sujetos a un régimen de rendición de cuentas respecto a las conductas que violen los derechos humanos de los gobernados.

Conforme al séptimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los gobiernos **"adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"**.

Lo anterior implica no sólo que los agentes del orden público puedan ser sujetos de responsabilidades por los actos u omisiones en que incurran en el desarrollo de su función, sino también que todos aquellos agentes superiores que emitieron una orden respecto al uso de la fuerza y las armas de fuego, o bien, que fueron los encargados de planear y preparar las operaciones de seguridad pública, deben responder frente a la sociedad. Son ciudadanos uniformados, que desempeñan una función en nombre de otros ciudadanos y, por consiguiente, sus facultades deben estar limitadas.

En efecto, el vigésimo cuarto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, prevé que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley **"adoptarán las medidas**

¹⁹ Ibídem. Párr.136.

necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso".

El principal factor que conduce al ejercicio del uso excesivo o abusivo de la fuerza pública, consiste en la prevalencia de un estado de impunidad para las autoridades en la materia. Existe una mayor probabilidad de que los agentes del orden público violenten las normas jurídicas que regulan su actuación, cuando no tienen que temer consecuencia legal alguna por tales excesos. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales ha indicado que "[l]as personas cometen violaciones del derecho a la vida no porque creen que estén justificadas, sino porque piensan que no se les exigirá que las justifiquen".²⁰

Por ende, una efectiva rendición de cuentas es indispensable para asegurar un sistema que resulte conforme a los derechos humanos, respecto al uso de la fuerza y armas de fuego.

Más aún, el competente adjetivo o procesal de los derechos humanos a la vida e integridad personal, exige que los Estados investiguen las muertes o lesiones presuntamente ilegales o arbitrarias. El hecho de que los Estados no investiguen debidamente los casos de muerte o afectaciones a la integridad de las personas que resulten del empleo de la fuerza, *es en sí mismo una violación de los referidos derechos humanos.*

A grandes rasgos, un sistema efectivo de rendición de cuentas debería cubrir las siguientes áreas: **(I)** investigación penal;

²⁰ 450 ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida. 24 de Abril de 2015.

(II) investigación disciplinaria; (II) procedimientos civiles o administrativos de reparación del daño -que incluyan la compensación, rehabilitación, restitución y las garantías de no repetición-; y (IV) la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional.

En adición a los referidos principios que se dirigen concretamente al uso de la fuerza pública y las armas de fuego, debe precisarse que el marco constitucional prevé principios sobre los cuales descansa todo acto de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución Federal prevé que 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**".

Así, se tiene como previsión específica que la actuación policial debe sujetarse a los principios de: (I) legalidad; (II) objetividad; (III) eficiencia; (IV) profesionalismo; y (V) honradez.

Estos principios son semejantes a los que rigen la actuación de otras autoridades establecidas en la Constitución General de la República, pues son principios reiteradamente mencionados cuando ésta se refiere a la actuación de funcionarios públicos, como son los integrantes de los cuerpos policiacos.

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 **objetividad**, implica que, en la medida de lo posible, las actuaciones y reacciones de los miembros de seguridad pública, no se rijan por valoraciones subjetivas o irracionales, sino que se aprecien los hechos tal y como son, con independencia de los prejuicios, pasiones, ideologías u otros paradigmas particulares que detente el sujeto.

En esa tesitura, la valoración de una conducta o hecho que amerite la intervención policiaca, deberá realizarse sobre el objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir.

Al respecto, es de notar que el artículo 6 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, precisa que el uso de la fuerza será objetivo, cuando **"se realice con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas"**.

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.

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 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.

El principio de **profesionalismo** se refiere a que los cuerpos policiales y sus integrantes tengan *suficiente y amplia capacitación* en las materias propias de su función pública, que les permita cumplir su función en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.

El alto grado de dificultad y de riesgo que representa la actividad policial, tanto para el propio agente como para terceros, y su importancia para la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos, hace necesario que la función policial sea reconocida ampliamente como profesión, *que los policías sean capacitados y*

especializados en la misma, incluso que sean periódicamente evaluados y certificados para corroborar la vigencia de las aptitudes, conocimientos y dominio de técnicas.

Cuando en la reforma constitucional de finales de mil novecientos noventa y cuatro se estableció que la función policial habría de profesionalizarse, es claro que a esto aspiraba el Constituyente. Las leyes que luego fueron expedidas procuraron recoger lo anterior creando sistemas de carrera y obligando a la capacitación, pero la profesionalización no se agota ahí, exige un cambio sistemático importante desde aspectos inherentes, no sólo a aspectos netamente normativos, sino fácticos, como son la selección y reclutamiento del personal, su formación, su remuneración como profesionales, y una serie de cosas que permitan que verdaderamente se cuente con cuerpos policiales profesionales, técnicos y diestros en su función, para que ésta pueda ser cumplida en todas sus exigencias.

El principio de **honradez** ha sido estatuido como principio constitucional de la actividad policial que incide, como el profesionalismo, en la persona del policía. Así, no basta para cumplir con el mandato constitucional que los policías sean profesionales en lo suyo sino también gente honrada, recta, honesta. Cualidades éstas que les permitirán cumplir sus deberes con apego a la ley y minimizarán las posibilidades de que sean corrompidos en detrimento de la seguridad de todos.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis P. L/2010 que se lee bajo el rubro: **"FUERZA PÚBLICA. LA ACTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIALES DEBE REGIRSE POR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA,**

PROFESIONALISMO Y HONRADEZ".²¹

Finalmente, resulta pertinente señalar que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México -cuyo inicio de vigencia está condicionado a la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad-,²² establece la existencia de un reglamento para el desarrollo y observancia de diversos mandatos que prevé la ley, siendo que conforme al artículo Tercero de los transitorios del referido ordenamiento legal se precisa que el Ejecutivo de la referida entidad federativa **"expedirá el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a noventa días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la misma"**.

Al respecto, debe precisarse que la falta de la expedición del referido Reglamento no es óbice para verificar la regularidad constitucional de la ley que se impugna, pues los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que vinculan la actuación de toda autoridad en el país, así como su interpretación por parte de organismos internacionales, permiten delinear los principios rectores de esa actividad del Estado, que se consignan y desprenden de nuestro orden normativo, a partir de: **(I)** los principios constitucionales específicamente previstos para la actuación de los cuerpos de seguridad pública; **(II)** los principios que derivan y son consecuencia necesaria del marco jurídico general de derechos del hombre que tutelan la propia Constitución y los tratados sobre derechos humanos; y, **(III)** los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parámetros para la justificación constitucional de actos limitantes de derechos y libertades.

²¹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página 52. Novena Época.

²² Ello, en términos del segundo de los transitorios que señala: "La presente Ley entrará en vigor una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas y que la Legislatura haga las adecuaciones, si las hubiera, de aquellos artículos que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucionales, y sean publicadas en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno"

Así lo prevé la P. XLIX/2010, de rubro: "FUERZA PÚBLICA. SU EJERCICIO DEBE SER OBJETO DE DESARROLLO NORMATIVO A NIVEL LEGAL, REGLAMENTARIO Y PROTOCOLARIO, PERO AUN ANTE IMPREVISIÓN U OMISIÓN DE ESE DESARROLLO ES VERIFICABLE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE SU EJERCICIO".²³

Una vez establecido lo anterior, se procede al análisis de los preceptos combatidos.

1.1. Constitucionalidad del artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [agresión real]. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que la definición de "agresión real" prevista en la referida porción normativa es oscura, ya que no precisa qué se entiende por "las acciones físicas que ponen en peligro bienes jurídicos"; ni queda claro en qué podría consistir el despliegue físico de la conducta, pues bajo este supuesto, cualquier acción u omisión podría ser estimada una agresión real.

Es decir, es un concepto legal que admite una interpretación amplia por parte del elemento de las instituciones de seguridad pública para calificar qué acciones se traducen en una agresión real, y en consecuencia, determinar el uso de la fuerza para repeler esos actos indeterminados. Máxime que la "agresión real" puede caber dentro de la definición legal de *resistencia agresiva agravada* como acciones que puedan llegar a poner en riesgo la vida de terceros y entonces hacer válido el uso de la fuerza, al tenor del diverso artículo 41, o bien, simplemente puede ser interpretado como una agresión que puede ser repelida por medio de armas incapacitantes en sus diversos grados.

²³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página 55. Novena Época.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la referida definición no resulta inconstitucional, ya que **debe ser interpretada de manera sistemática con los principios generales que se derivan de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en consonancia con lo establecido por el segundo párrafo de su artículo 1** -que ordena que esa interpretación debe realizarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas-.

El artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, define a la agresión real como **"la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos"**.

La importancia de que se cuente con un grado adecuado de seguridad jurídica respecto al vocablo de agresión real, radica en que dicho concepto se presenta como uno de los elementos jurídicos que deben considerarse para la actualización de diversos deberes establecidos en la propia Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, como lo es la utilización de armas letales y la actualización de la legítima defensa -artículo 3, fracciones VI y XII-, el uso de una resistencia agresiva agravada por parte de los miembros de seguridad pública -artículo 12, fracción I, inciso d-, el cumplimiento de deberes propios del servicio de seguridad pública -artículo 12, fracción II-, así como el empleo de armas incapacitantes y del equipo autoprotector -artículo 34-.

En ese sentido, la "agresión real" es un vocablo que incide en el uso de la fuerza pública y armas letales y, por ende, es menester que, en la medida de lo posible, se reduzca el margen de discrecionalidad de la autoridad para cualificar qué conductas encuadran dentro del

mismo.

Con relación a lo anterior, se hace notar que la Comisión accionante no combate el vocablo en abstracto -esto es, la ausencia de una definición legislativa-, sino, precisamente, se aduce que la definición que el legislador local le atribuyó a la “agresión real”, adolece de claridad y permite diversas interpretaciones por parte de la autoridad.

La oscuridad alegada por las promoventes, se presenta en dos vertientes: **(I)** no queda claro **cuáles son las acciones** que ponen en peligro los bienes jurídicos; y **(II)** **en qué consiste el despliegue físico** de la conducta.

Al respecto, debe reiterarse que los cuerpos policíacos enfrentan una amplia variedad de situaciones en el desarrollo de sus funciones y cada una de ellas *requiere de una respuesta específica acorde al contexto fáctico en el que se presente*, por lo que es insoslayable que existe un ámbito de discrecionalidad inherente a esa función que radica en decidir cuál debe ser la conducta apropiada para responder a una situación determinada.

Es decir, las **"características del contexto de hecho en el que se presenta la intervención policial son determinantes en la valoración de si es justificada o no la intervención policial en sí misma, pues imprimen la necesidad de valorar de manera diferenciada las situaciones de hecho que conllevan la necesidad de usar la fuerza"**, ya que tal apreciación no puede ser igual cuando las circunstancias de hecho no son las mismas. Así, no pueden valorarse de la misma manera, por mencionar algunos, los actos de fuerza: para ejecutar una detención, contra manifestaciones violentas o contra el crimen organizado, **"pues se trata de diferencias sustanciales de facto que impiden un tratamiento normativo y valorativo**

homogéneo".

Sustenta lo anterior la tesis P. LX/2010, intitulada: **"USO DE LA FUERZA PÚBLICA. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE HECHO EN QUE SE PRESENTA LA INTERVENCIÓN POLICÍACA TRASCIENDEN EN LA VALORACIÓN DE SU LEGITIMIDAD"**.²⁴

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que existen diversas modalidades en que pueden llevarse a cabo las agresiones contra los propios agentes policiacos o contra los derechos y bienes de terceros, así como una amplia variabilidad de intereses jurídicos que pueden ponerse en peligro ante tales conductas, lo que dependerá del contexto en que acontezcan tales actos, y es precisamente, la conjunción de tales elementos *lo que determinará y delimitará la reacción del agente policial para hacerle frente en cada caso.*

Por ende, ante la naturaleza intrínseca de las complejidades que conlleva el uso de la fuerza, no es dable elaborar un catálogo limitativo o exhaustivo de las acciones humanas que pongan en peligro bienes jurídicos tutelados por el Estado Mexicano y, por tanto, que deban considerarse como una agresión real para efectos de la ley que es materia de estudio en el presente medio de control constitucional.

Lo que resulta apropiado para evitar que las actuaciones de las fuerzas de seguridad pública que se rigen por la ley combatida *no pasen de su ámbito inherente de discrecionalidad al de arbitrariedad en el empleo de la fuerza y de las armas*, es que tal regulación se lea bajo la óptica de los principios que rigen el uso de la fuerza y armas de fuego, a fin de orientar la función policial y enmarcarla dentro de una perspectiva de derechos humanos.

²⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página 68. Novena Época.

En ese sentido, por lo que hace la definición jurídica que el legislador ha optado por otorgarle al vocablo “agresión real”, no sólo debe razonarse o explicarse en términos lingüísticos, sino que, indubitablemente, debe concebirse de tal manera que resulte apegada a los principios básicos de la fuerza ya relatados en párrafos precedentes, así como leerse de manera armónica con las demás directrices del uso de la fuerza reconocidas en la propia ley.

1.1.1. Explicación lingüística de la agresión real y su finalidad. Partiendo de las anteriores consideraciones, se tiene que la definición normativa de la agresión real consta de los siguientes elementos: **(I)** la *conducta* de la persona *que despliega físicamente*; **(II)** en *acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos*.

Al respecto, se estima que para clarificar el sentido lingüístico de la norma, al hacer mención **al despliegue físico de la conducta**, no hace más que hacer referencia a la existencia del *movimiento corporal de la persona*. En tanto que **las acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos** son todas aquellas que -con independencia de la modalidad en que se presenten- se realizan *para lesionar intereses jurídicamente protegidos*.

Asimismo, aunque no se encuentra en la propia definición del vocablo, al señalar la ley que la agresión es **real**, implica *que no puede ser hipotética, ficticia o futura*; debe ser actual, existente.

En ese sentido, se estará ante una **agresión real** cuando el movimiento corporal de la persona genera un daño actual a bienes legalmente tutelados; situación que deberá evaluarse en cada caso concreto, bajo la más estricta responsabilidad de los miembros de las instituciones de seguridad pública, atendiendo *al deber de objetividad*

que consagra el artículo 6, fracción II, de la propia Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que se traduce en que las actuaciones policiales deberán realizarse **"con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas"**.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que resulta relevante destacar es que el factor esencial para la actualización de una agresión real, no se centra meramente en el tipo de movimientos corpóreos o acciones que realice el agresor -éstos pueden adoptar un sinfín de modalidades-, sino en la existencia de un daño o lesión actual a bienes jurídicos tutelados por el Estado Mexicano y que, precisamente, deben ser salvaguardados por los elementos policiales.

En ese sentido, con independencia del tipo de movimientos o acciones físicas que realice el individuo, no se generará una agresión real, sino cuando éstos efectivamente lesionan un bien jurídico, como lo es la propiedad, la integridad de la persona o inclusive la vida, lo que se reitera, debe ser actual -el caso específico de la inminencia se encuentra regulado por otro supuesto normativo que es examinado más adelante-.

Es así, ya que únicamente es posible limitar derechos -y también utilizar la fuerza-, **en caso de que se persiga un objetivo legítimo**, lo que se traduce, precisamente, en la salvaguarda de bienes legales reconocidos por el sistema jurídico y que, lógicamente, deben ser perseguidos por la función policial. Tales bienes jurídicos pueden enmarcar una gran cantidad de valores que las autoridades en materia de seguridad pública están conminados a proteger, como lo es, *la propiedad, el orden público, la integridad personal y, sobre todo, la vida*, ya sea de los propios agentes o de terceros.

En otras palabras, la protección del bien jurídico que es objeto de la agresión es lo que determina cuál es el "objetivo legítimo" que se

pretende alcanzar con la intervención de las medidas policíacas que se estimen adecuadas para hacerle frente a tal lesividad y, en ese sentido, también delimitan los medios que pueden ser empleados para esa finalidad -principio de proporcionalidad-.

Lo anteriormente aseverado se sustenta con el principio de legalidad tutelado por el artículo 21 de la Constitución Federal, que implica que el *fin que se persigue con las funciones policíacas sea lícito, es decir, constitucionalmente admisible*. En esa lógica, este Tribunal Pleno ha sostenido que cuando se habla del objetivo legítimo "se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar también variables de orden fáctico, y que comprende tanto verificación de legalidad de la causa bajo la cual se justificó la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguida".²⁵

1.1.2. Permiso del uso de la fuerza ante una agresión real.

Con independencia de lo anterior, es menester precisar, con toda firmeza, que la existencia de una agresión real no implica, en sí y por sí misma, que los agentes policíacos se encuentren en plena libertad de hacer uso de la fuerza pública, ni mucho menos de las armas de fuego.

La anterior afirmación obedece a que la consecuencia jurídica que sí es inherente a la agresión real, es la actualización de la obligación que tienen los miembros de la seguridad pública de actuar para salvaguardar los bienes jurídicos que se están lesionando por dicha agresión,²⁶ *pero esas medidas, no forzosamente, ni en todos los casos, se reducen a la necesidad de recurrir al empleo de la fuerza*.

²⁵ 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. Aprobado el 12 de febrero de 2009.

²⁶ Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, Párr. 70.

El deber del uso de la fuerza y, en última instancia, de las armas letales, depende, como se ha expresado, *de la observancia a los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad*. Por ello, no puede soslayarse que existen circunstancias en las que, a pesar de existir una agresión real, es suficiente el uso de medios no violentos para detener, repeler o rechazar la lesividad causada al bien jurídico respectivo y, en esa medida, resultan aptos para alcanzar el objetivo legítimo que se persiga -protección de la propiedad, consecución del orden público, entre otros-.

En ese contexto, aún en la presencia de una agresión real, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se encuentran conminados a utilizar, en la medida de lo posible, medios *no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza pública*, por lo que únicamente podrán recurrir a ella cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de manera alguna la protección del bien jurídico que se está lesionando.

Tan es así que la propia Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en su artículo 6, fracción IV, **exige que toda determinación del uso de la fuerza de los elementos de las instituciones de seguridad pública sea racional**, es decir que su uso **"sea acorde a las circunstancias específicas y a la situación que se enfrenta"** cuando, entre otras cuestiones:

- I. Es producto de una decisión que **"valora el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades de la persona a controlar"**;
- II. Es **"estrictamente necesario"** en la medida en que lo requiera el desempeño de las tareas de los elementos; y

III. Se haga uso de la fuerza y las armas "solamente después que otros medios hayan resultado ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto".

La interpretación que se ha venido realizando, orienta el entendimiento del artículo 7 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que establece que las circunstancias que permiten a los elementos hacer uso de la fuerza pública, son: **(I)** el cumplimiento de un deber, legítima defensa o estado de necesidad de acuerdo a su regulación por la legislación aplicable; **(II)** la "protección de la integridad, derechos y bienes de las personas, las libertades, el orden y la paz pública"; **(III)** el combate a la violencia y a la delincuencia; y **(IV)** controlar, repeler o neutralizar la resistencia ilícita de una persona.

Dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza, para que una intervención 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, se insiste, *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 ya mencionados.

Ilustra lo anterior, la tesis P. LIV/2010, intitulada: "**SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS**

CUERPOS POLICÍACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU NECESIDAD".²⁷

1.1.2. Graduación y razonabilidad del uso de la fuerza ante una agresión real. Una vez que se haya verificado, de manera objetiva, que el uso de la fuerza pública sea la única vía para proteger el bien jurídico lesionado por la agresión real, se recuerda que los principios de absoluta necesidad -en su aspecto cuantitativo- y proporcionalidad, mandan que el nivel de fuerza utilizado sea gradual, de tal suerte que sea la mínima necesaria para alcanzar salvaguardar tal bien jurídico, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar dicho objetivo. 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.

En efecto, la proporcionalidad prohíbe el empleo de la fuerza cuando el daño infligido supera los beneficios alcanzados, pues el empleo de la fuerza pública debe perseguir en todo momento **"reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona"**. Los agentes policíacos *no pueden perseguir sus objetivos, por legítimos que sean, a cualquier costo.*

El principio de proporcionalidad se encuentra expresamente reconocido en el artículo 6, fracción VI, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, y que manda que el uso de la fuerza "corresponda a la acción que se enfrenta o intenta repeler, sin caer en excesos que causan un daño mayor al que se pretende evitar".

Al respecto, es pertinente aclarar que el principio de proporcionalidad se distiende en diversas vertientes. Por un lado,

²⁷ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página 62. Novena Época.

exige que la acción, en este caso la fuerza, *guarde relación con las circunstancias de facto presentes*, como son, las características del sujeto 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. 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 sujetos 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.*

Da sustento a lo anterior, la tesis P. LVII/2010, de rubro: **"SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU**

PROPORCIONALIDAD".²⁸

El anterior principio guarda relación con el diverso de **profesionalismo a que se refiere al artículo 6, fracción, de la propia ley**, pues a efecto de minimizar los daños causados por el uso de la fuerza pública, los cuerpos policiales deberán encontrarse capacitados para distinguir entre las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.

Aunque lo relativo al uso de “armas menos letales” será desarrollado con mayor amplitud en el análisis que se hará en otros apartados de la presente ejecutoria, debe señalarse que el uso de tales armas posibilita que los miembros de las instituciones de seguridad pública utilicen un grado de diferenciación o graduación en el empleo de la fuerza pública -con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes-, sin poner en riesgo sustancial la vida del agresor o depararle lesiones graves.

Empero, cuando los agentes de las instituciones de seguridad pública se encuentren ante una agresión real que requiera indispensablemente el empleo de armas menos letales, se deberá atender no sólo al tipo de arma que deberá de emplearse, sino también otros factores relativos a su uso y control, como lo es la vulnerabilidad de la víctima -a fin de minimizar los daños causados por las mismas-.

Asimismo, se reitera que todo uso de la fuerza se encuentra

²⁸ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página 63. Novena Época.

sujeta a un elemento de temporalidad, lo que implica que *debe cesar una vez que el objetivo legítimo ha sido alcanzado o cuando ya no es posible su consecución.*

1.1.3. Uso de armas letales ante una agresión real.

Finalmente, por lo que hace al uso de las armas de fuego o letales, se reitera que las acciones que pueden llevar a cabo los agentes policiales para recurrir a ellas, ante la existencia de una agresión real, presenta un régimen diferenciado y más restrictivo que el de uso de la fuerza en general, lo que debe tenerse en cuenta todo momento.

Si bien **la naturaleza del bien jurídico** que es objeto de la agresión real, generalmente, no es suficiente para determinar si es necesario el empleo de la fuerza, **sí resulta determinante para el uso de las armas letales**, pues el empleo de tales medidas extremas únicamente está autorizado cuando los bienes jurídicos que se pretendan salvaguardar son: la vida y la protección de la integridad de las personas ante lesiones graves²⁹ -entendidas como aquellas que pongan en peligro la vida o tengan serias repercusiones, como la pérdida de un órgano o de una extremidad-.³⁰

El principio de "protección de la vida", reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal *sólo para proteger el orden público u otros intereses similares* -por ejemplo, sólo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad-.

En esa tesitura, a fin de hacer eficaz la aplicación de tal principio

²⁹ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de Abril de 2014, Párr. 58. "*Únicamente es posible limitar derechos —y también utilizar la fuerza— en caso de que se persiga un objetivo legítimo. Como se analizará a continuación, el único objetivo que puede considerarse legítimo en caso de empleo de la fuerza letal es salvar la vida de una persona o proteger a una persona de lesiones graves*".

³⁰ "Use of Force – Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials". Amnistía Internacional. Agosto de 2015. Pág. 23.

en el uso de la fuerza, se precisa que **antes de usar las armas letales**, existe una obligación de dar una clara advertencia de emplear las mismas. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta obligación cobra un carácter especial en operativos y en situaciones que por su naturaleza ponen en peligro los derechos fundamentales de las personas.³¹

El décimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y **"darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso"**.

De hecho, el requerimiento de dar una advertencia previa al uso de armas letales, es una expresión del principio de absoluta necesidad. Si la persona cesa la agresión como una respuesta a dicha advertencia, *es claro que el uso de armas de fuego se torna innecesario*. La advertencia forma parte de la obligación que tienen los cuerpos de seguridad pública de recurrir, primeramente, a medios no violentos -en este caso, medios verbales-.

Tan es así que la propia Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en su artículo 11, fracciones III y IV, prevé como obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, **"emplear medios no violentos, tales como la persuasión, la cooperación y/o la advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley,**

³¹ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de Agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, Párr. 135.

restaurar el orden y la paz pública", así como "[i]dentificarse como elementos de instituciones de seguridad pública y advertir de manera clara su intención de emplear la fuerza y en su caso, el posible uso de las armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta".

En ese sentido, tanto para el empleo de la fuerza, como para el uso de armas letales, es menester que se tengan en cuenta a las circunstancias fácticas que rodean a la agresión real, de tal suerte que la reacción de los agentes del orden público sea necesaria y proporcional con relación al daño generado al bien jurídico que se pretenda salvaguardar.

El uso de las armas de fuego, de manera tal que no le otorgue al agresor ninguna oportunidad de supervivencia, únicamente debe estar autorizado en las situaciones más extremas de riesgo a la vida, en las cuales la muerte de aquél es la única manera de prevenir la pérdida de la vida de los propios miembros de las instituciones de seguridad pública o de terceros. En todo caso, la muerte del agresor únicamente debe ser el medio para lograr el objetivo legítimo -la protección de la vida de las otras personas-, y nunca un fin en sí mismo.

El uso intencional de las armas de fuego sólo estará autorizado cuando la agresión letal se esté llevando a cabo y únicamente pueda ser detenida por dichas armas -principio de absoluta necesidad-. La razón de ello, es que el agresor que es herido de bala puede llegar a continuar la agresión letal -por ejemplo, que a pesar de encontrarse en el suelo, pueda seguir jalando el gatillo de un arma de fuego-, y bajo esas circunstancias, apuntar a la cabeza o disparar múltiples municiones hacia la parte central del cuerpo, puede ser el único medio al que puede recurrir la autoridad para salvar su propia vida o la de terceros.

Empero, se reitera que existen otros escenarios que no presentan tales niveles de urgencia, aunque sí representen un peligro para la vida o integridad de las personas, casos en los cuales, de ser posible, los miembros de las instituciones de seguridad pública deberán emplear las armas de fuego *de la manera menos letal posible*. Pese a que las armas de fuego están diseñadas para matar, los cuerpos de seguridad pública deben tomar todas las medidas necesarias para evitar la pérdida de la vida.

Ahora bien, la interpretación **sistemática que** este Alto Tribunal ha realizado de la "**agresión real**", trasciende al entendimiento de los demás preceptos interrelacionados con tal concepto legal, en cuanto al empleo del uso de la fuerza y armas letales se refiere.

En ese sentido, si bien el artículo 3, fracción VI, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, establece que se entiende por armas letales, al "**objeto o instrumento que utilicen los elementos de las instituciones de seguridad pública ante una amenaza o agresión que ocasione lesiones graves o la muerte**", se reitera que para la utilización de tales armas, los miembros de seguridad pública tienen el deber de: **(I)** identificarse como tales; **(II)** dar una clara advertencia de la intención de hacer uso de las armas de fuego -salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuado-; y **(III)** de ser viable, emplear las armas de fuego de la manera menos letal posible, acorde con las circunstancias del caso.

Por otra parte, el artículo 12, fracción I, inciso d, de la ley impugnada, señala que los miembros de las instituciones de seguridad pública tienen la obligación de respetar los principios, derechos

humanos, considerando progresivamente, entre los distintos tipos de resistencia, entre ellos, el de “resistencia agresiva agravada” que se actualiza **"cuando las acciones de la persona representen una agresión real, actual o inminente que ponga en peligro la vida de terceros o la del elemento"**.

Finalmente, se reitera que las referidas autoridades, al enfrentarse a situaciones que ponen en peligro su vida o la de terceros, deberán actuar conforme a los ya referidos parámetros para la identificación y graduación del uso de la fuerza y de las armas letales.

Atento a lo anteriormente expuesto, se concluye que el vocablo agresión real a que hace referencia el artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en los términos apuntados, no resulta contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

1.2. Constitucionalidad del artículo 3, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [agresión inminente]. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la definición de agresión inminente, contenida en la aludida fracción normativa, carece de sentido y es auto-referencial, pues no se precisa qué debe entenderse por “agresión” y, por ende, la norma no da un parámetro para entender *contra qué actos puede el elemento policiaco desplegar la fuerza, ni el grado de fuerza*, no señala si es contra acción verbal, o en contra del despliegue corporal de un movimiento, o contra el uso de un elemento externo para dañar o lesionar a alguien.

Es decir, la definición de agresión inminente deja a valoración subjetiva de la autoridad determinar qué signos implican una agresión

y en qué grado de fuerza puede responder el elemento de seguridad para repeler o controlar la misma, lo cual genera inseguridad jurídica.

Al respecto, debe señalarse que en sesión de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la citada disposición normativa, en virtud de que si bien una mayoría de los Ministros integrantes de esta Suprema Corte consideró que era contraria al parámetro de regularidad constitucional, lo cierto es que esa conclusión no fue respaldada por **la mayoría calificada de cuando menos ocho votos** que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

En consecuencia, al no haberse obtenido la votación calificada a que se ha hecho referencia, **lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de la porción normativa en comento.**

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 15/2002, que se lee bajo el rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO**".³²

1.3. Constitucionalidad del artículo 3, fracción XII, de la Ley

³² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 419. Novena Época.

que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [legítima defensa]. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la definición de la legítima defensa resulta imprecisa en tanto que dentro del concepto de “bienes jurídicos” se encuentran protegidos la totalidad de los derechos como pueden ser la vida, la integridad física, la libertad en todas sus vertientes, la propiedad, entre otros.

Es decir, que con esta acepción se ampara bajo la legítima defensa el uso de la fuerza para repeler un daño que no ponga en conflicto bienes de igual valor, pues si bien queda claro que al autorizar a los elementos de instituciones de seguridad pública a realizar cualquier acción, *incluso la utilización de todo tipo de armas*, podría ponerse en riesgo la vida de las personas, lo cual no resulta proporcional cuando aquello que se pretende defender sea un bien de menor valor.

Al respecto, debe señalarse que en sesión de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal **desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la citada disposición normativa**, en virtud de que, si bien una mayoría de los Ministros integrantes de esta Suprema Corte consideró que era contraria al parámetro de regularidad constitucional, lo cierto es que esas consideraciones no fueron aprobadas por cuando menos ocho votos, tal y como que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Por ende, al no haberse obtenido la votación calificada a que se ha hecho referencia, **lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de la porción normativa precisada.**

1.4. Constitucionalidad de los artículos 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [armas intermedias e incapacitantes]. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que no existe seguridad de que la interpretación de “armas intermedias” corresponda al concepto de “armas incapacitantes”, ya que resulta confuso determinar si, verdaderamente, son sinónimos legales, de tal modo que se genera un estado de inseguridad jurídica al no tener convicción *de qué tipos de instrumentos o cuáles características deberán tener los mismos para poder ser utilizados como armas intermedias*. Máxime que el listado de armas incapacitantes otorgado por el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, es enunciativo y únicamente destaca algunas armas incapacitantes.

Asimismo, la referida Comisión establece que el empleo de descargas eléctricas y todo tipo de sustancias irritantes, previstos en las fracciones II y IV del artículo 34, no otorga parámetros que prevean máximos de voltajes, ni la composición de las sustancias empleadas, por tanto no se aseguran la salvaguarda de los derechos a la integridad personal y a la vida.

Al respecto, debe señalarse que en sesión de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal **desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de las citadas disposiciones normativas**, en virtud de que, si bien una mayoría de los Ministros integrantes de esta Suprema Corte consideró que resultaban contrarias al parámetro de regularidad constitucional, lo cierto es que esas consideraciones no fueron aprobadas por cuando menos ocho votos, tal y como lo exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Por ende, al no haberse obtenido la votación calificada a que se ha hecho referencia, **lo procedente es desestimar la acción de acción de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones normativas precisadas.**

1.5. Constitucionalidad del artículo 33, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [otros materiales o instrumentos]. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que no se tiene certeza de qué “otros materiales o instrumentos”, a los que alude la porción normativa combatida, podrán ser considerados como equipos de apoyo, pues dentro de un concepto tan amplio *podría encuadrar cualquier objeto* y como tal, se autorizaría para controlar a una persona cualquier instrumento, aun cuando éste no cumpliera con la idoneidad.

De manera que el catálogo de “instrumentos” que son equipo de apoyo no puede quedar abierto, sino que debe de estar cerrado, en caso contrario se incumple la finalidad de la norma que dar certeza sobre los límites concretos y específicos del uso de la fuerza y las armas que pueden utilizarse, y en consecuencia se vulnera el principio de taxatividad.

Al respecto, debe señalarse que en sesión de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal **desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la citada disposición normativa**, en virtud de que, si bien una mayoría de los Ministros integrantes de esta Suprema Corte consideró que resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional, lo cierto es que esas consideraciones no fueron aprobadas por cuando menos ocho votos,

tal y como lo exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Por ende, al no haberse obtenido la votación calificada a que se ha hecho referencia, **lo procedente es desestimar la acción de acción de inconstitucionalidad respecto de la disposición normativa en comento.**

2. Violación a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y última razón. El artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, prevé que el uso de la fuerza es el último recurso, **"sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables".**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el referido precepto transgrede los principios de necesidad absoluta y de última razón, y del empleo gradual de la fuerza, conculcando los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, congruencia, oportunidad así como respeto a los derechos humanos en la seguridad pública.

Lo anterior, toda vez que faculta la utilización de todos los grados de la fuerza de una manera indiscriminada, incluyendo el de armas de fuego, cuando la autoridad estime que debe ser la primera opción. Por ende, inobserva los principios básicos del uso de la fuerza, específicamente los de necesidad absoluta, legalidad y proporcionalidad.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México plantea que el artículo referido vulnera los derechos humanos

de legalidad y seguridad jurídica al establecer como directriz utilizar la fuerza como primera opción, ya que no contempla niveles de uso de la fuerza, transgrediendo los principios de necesidad absoluta y de última razón para el empleo de la fuerza y por ende, pone en riesgo los derechos a la integridad personal y la vida.

A juicio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **fundados** los anteriores conceptos de invalidez, toda vez que, como lo sostienen las Comisiones accionantes, el artículo impugnado rompe con la teleología de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México y genera una desarmonía sistemática, *al invertir la regla de uso de la fuerza como primera opción.*

En efecto, el artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, reconoce que el uso de la fuerza es el último recurso, empero, inmediatamente establece que podrá usarse *como primera opción*, **"siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables"**.

La redacción del referido precepto normativo es, indubitadamente, un contrasentido que incide y vulnera los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 6 del citado ordenamiento legal, cuya observancia se pretende soslayar al incluirse expresamente la permisión del uso de la fuerza como la primera medida a la que podrán recurrir los miembros de la seguridad pública.

Es así, pues como se ha reiterado en el presente fallo, el principio de absoluta necesidad manda que los funcionarios

encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, *utilicen medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego* y, por ende, únicamente pueden usar tal fuerza **"cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto"**, de ahí que resulta preciso verificar *si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o los bienes jurídicos que se pretende proteger*.

Asimismo, conforme al principio de proporcionalidad, es menester que, antes de recurrir a la fuerza, los miembros de instituciones de seguridad pública comparen el objetivo legítimo que se pretenda alcanzar con la amenaza planteada, es decir, que se realice un *balance entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños que se puedan causar de recurrirse a ella*. La proporcionalidad prohíbe el empleo de tal fuerza cuando *el daño infligido supere los beneficios alcanzados* -esto es, la consecución de un objetivo legítimo determinado-.

La estricta observancia de los anteriores principios en el uso de la fuerza constituyen un límite jurídico incondicional que no puede prescindirse por el sistema legal, pues sujeta a las autoridades al cumplimiento de estándares indispensables de derechos humanos que evitan la arbitrariedad y la pérdida innecesaria de las vidas de los gobernados o afrentas graves a su integridad personal.

Precisamente, una de las preocupaciones expresadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consiste en que los cuerpos de policía, en sus intervenciones destinadas a preservar el orden interno, **"con frecuencia recurren al uso de la fuerza como primer**

recurso, siendo ello característico de las formaciones militarizadas".³³

En otras palabras, el uso de la fuerza, bajo ninguna concepción democrática y basada en los derechos del hombre, puede ser concebida como la primera opción a la que pueden recurrir los agentes del orden público en el desempeño de sus funciones; pues aunque sea mediante un ejercicio mental expedito, los agentes policíacos en todo momento se encuentran constreñidos a evaluar -conforme a diversos factores como la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica, entre otros-, si existen o no medios menos lesivos que puedan resultar eficaces para la consecución del objetivo legítimo.

De ahí que es inaceptable la argumentación vertida por el Congreso Estatal en su informe justificado, en el sentido de que, si bien antes de llegar a la decisión de usar la fuerza pública se deben emplear mecanismos para disuadir las concentraciones colectivas violentas, lo cierto es que **"en el caso de que las manifestaciones desde un inicio se tornen violentas y agresivas los elementos de seguridad de manera inmediata podrán hacer uso de la fuerza pública"**.

En efecto, no pasa inadvertido que existirán situaciones extremas donde impere la violencia y donde se presenten situaciones de riesgo a veces aceleradas, otras imprevisibles, que conducen a que, la valoración de la necesidad bajo la cual debe actuar el agente policial, no siempre pueda hacerse premeditadamente, sino que exigen la *toma de decisiones súbitas*, lo que refleja el grado de dificultad de la actividad referida.

³³ CIDH. Informe anual de dos mil quince, Capítulo IV.A "Uso de la fuerza", Párr.40.

Empero, ello únicamente refuerza el mandato de las autoridades competentes de capacitar adecuadamente a los miembros de seguridad pública para que sus respuestas a tales circunstancias sean legales, necesarias y proporcionales a sus circunstancias -y desde luego, emitir los protocolos o manuales respectivos-, pero de manera alguna puede traducirse en soslayar los principios de necesidad y proporcionalidad, e invertir *la regla de uso de la fuerza como primera opción*; pues por más eficaz que resulte recurrir a ella, se insiste que los agentes policíacos no pueden perseguir sus objetivos, por legítimos que sean, *a cualquier costo y sin ponderar, previamente, las consecuencias de sus acciones*.

A mayor abundamiento, no pasa inadvertido que si bien el precepto en comente establece que la fuerza podrá usarse como primera opción, **"siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables"**, lo cierto es que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es omisa en señalar cuáles serán los supuestos y condiciones en que, efectivamente, darían lugar a que se usara la fuerza como primera opción; de ahí que también debe invalidarse tal porción normativa *por resultar contraria al principio de legalidad y seguridad jurídica*.

Atento a lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, debe invalidarse en la parte normativa que señala: **"sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables"**.

3. Violación a los derechos humanos de reunión y

expresión. Como lo ha señalado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sociedades democráticas sólo existen donde se protege y salvaguarda el pluralismo. Donde la libre circulación de ideas y el respeto hacia al otro y hacia el actuar del otro, aun cuando pueda parecer irrelevante, incómodo o desdeñable para la mayoría, se le identifica como la piedra angular que rige la convivencia social y que exige al propio Estado mayor tolerancia y máxima protección.³⁴

En efecto, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.

A su vez, la dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.

La peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014. Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.

En ese tenor, esta Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse *temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.*

Al resolver la acción de inconstitucionalidad **96/2014** y su acumulada **97/2014**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que el derecho humano a la reunión "**es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado**".

En dicha ejecutoria, se precisó que el objeto lícito "**se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos**". Bajo esa concepción, el vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9

de la Constitución Federal; de ahí que, una congregación de personas será pacífica **"cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real"**.

La autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión **"sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas)"**.

Atento a lo anterior, se determinó que lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas **"es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión"**.

Así, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas **"de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones"**.

Precisado lo anterior, debe señalarse que el empleo de la fuerza, en el contexto de las reuniones o manifestaciones, cobra una dimensión específica y restrictiva, que la distingue de otros ámbitos de aplicación del mantenimiento del orden público. Existen tres directrices específicas para el uso de la fuerza y armas letales -previstas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los

Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley- que orientan la función de los encargados de hacer cumplir la ley, que son las siguientes:

"12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, **los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.**

13. Al dispersar reuniones **ilícitas pero no violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.**

14. **Al dispersar reuniones violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria.** Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9".**

Atendiendo a la primera de las directrices citadas, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadana, con las calles y plazas *como lugares privilegiados para la expresión pública.*

Para ello, se debe tener presente que los participantes en las manifestaciones públicas tienen tanto derecho de utilizar estos espacios durante un período razonable como cualquier otra persona. El uso del espacio público que hace la protesta social debe considerarse *tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular.*

El interés social imperativo del que se encuentra revestido el derecho a participar en manifestaciones públicas hace **"que exista una**

presunción general en favor de su ejercicio". La desconcentración de una manifestación sólo puede justificarse en el deber de protección de las personas. Empero, la mera desconcentración de una manifestación **"no constituye, en sí misma, un fin legítimo que justifique el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad"**.

Sea cual sea el formato adoptado por quienes ejercen este derecho, la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes. De allí resulta que los operativos policiales organizados en el contexto de protestas deban orientarse, como regla general, *a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes*.

Los Principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros. La decisión de usar, o no, todo tipo de fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan a una situación de protesta y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión.

Cada vez es mayor el conocimiento de que se dispone sobre la forma de gestionar la conducta de las masas de manera tal que se pueda reducir la tensión, en vez de intensificarla, y los agentes de las fuerzas del orden han de velar porque se utilice este conocimiento en la planificación y la preparación de las reuniones de masas, así como en las actividades específicas de la policía durante ellas. Ignorar esta información y repetir errores del pasado con consecuencias mortales constituyen una vulneración del deber de proteger la vida, y cabría

considerarlo un fallo de la responsabilidad del mando.

Precisamente, la existencia de operativos que redundan en la violación a los derechos humanos de los manifestantes y el empleo excesivo de la fuerza, es lo que conduce a generar una percepción de un Estado totalitario y de funciones policiacas que, lejos de velar por la adecuada protección de los gobernados, se considera represiva y antidemocrática. Por ello, una fórmula clara para denotar la legitimidad del empleo de la fuerza, radica en que ésta no constituya el denominador común para dispersar manifestaciones, *sino la excepción y el último recurso*.

Le corresponde a la policía facilitar las protestas y salvaguardar la seguridad tanto de los manifestantes como la de terceros y, de ser necesario, controlarlas. En cuanto al control de las manifestaciones y la posibilidad del uso de la fuerza, así como su graduación, deberá diferenciarse entre las siguientes: **(I)** reuniones lícitas y pacíficas; **(II)** reuniones ilícitas pero no violentas; y **(III)** reuniones violentas.

I. En caso de reuniones **lícitas y pacíficas**, no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza;

II. En caso de una reunión **ilícita pero no violenta**, y si hay razones fundadas para poner fin a tal manifestación, sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria. Consecuentemente, está estrictamente prohibido el uso de la fuerza letal;

III. En caso de reuniones **violentas** se deberá emplear, de no existir medios menos lesivos, la mínima fuerza posible y sólo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con el Noveno de los Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves y cuando resulten insuficientes medidas

menos extremas para lograr dichos objetivos-. No está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.

No existe una definición matemática de una reunión "violenta", sin embargo, debe notarse que la gran mayoría de reuniones o manifestaciones no resultan violentas en su totalidad. La violencia usualmente es gradual y se esparce conforme las acciones y reacciones de los agentes provocadores y los cuerpos policíacos. Por ello, resulta importante que los integrantes de las instituciones de seguridad pública tomen en cuenta que son elementos que ejercen una influencia directa en el resultado de tales contextos -y que tal influencia puede tanto llevar a nivelar y mejorar la situación, como a intensificar la tensión de las masas y el esparcimiento de la violencia-.

Asimismo, debe destacarse que el mero hecho de que algunos integrantes de una multitud que protesta sean violentos **"no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica"**. Por el contrario, **"la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores"**. La presencia de unas pocas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a la policía para etiquetar como violenta a la manifestación completa, ni concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en contra o detener indiscriminadamente a todos. Más bien, estos elementos violentos se deberían aislar de la protesta y ser tratados acorde al estado de derecho.

De hecho, el fracaso persistente en lidiar con estas pocas personas violentas plantea interrogantes acerca de las razones de la inacción de parte de la policía debido a que estos manifestantes violentos perjudican la imagen y la eficacia de las manifestaciones públicas. Aislar estos pocos individuos violentos requiere de habilidad, entrenamiento y dedicación de parte de la policía.

En consecuencia, las armas de fuego deben estar excluidas de los dispositivos utilizados para el control de las protestas sociales. La prohibición de portar armas de fuego por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes *constituye una medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales*. Los operativos pueden contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para las personas que amerite su uso.

3.1. Constitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo en cita da pauta a que se haga una calificación arbitraria de cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden y la paz, al mismo tiempo que no circunscribe los niveles el uso de la fuerza o armas que podrían ser utilizados, ni mucho menos menciona qué se entiende por control de multitudes o por disturbios públicos, lo que conllevaría que pudiesen utilizarse armas letales en contra de personas asociadas o reunidas, así como en los casos cuando se alegue un disturbio público, dejando a los gobernados en inseguridad jurídica.

En tanto que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, plantea que el referido numeral resulta inconstitucional, ya que es omisa en establecer los niveles del uso de la fuerza que se pueden aplicar según la necesidad de los hechos, siendo que conforme a los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad, para la dispersión de manifestaciones ilícitas de multitudes y disturbios públicos, se encuentra proscrita la utilización de armas letales y sólo se autoriza el uso de la fuerza mínima necesaria, hasta los niveles de

reducción física de movimientos y utilización de armas incapacitantes no letales, por lo que estas limitaciones y restricciones en el uso de la fuerza deben quedar claras, precisas y específicas en la regulación normativa que establezca el uso de la fuerza, lo que no acontece en la especie.

Como se aprecia de los anteriores conceptos de invalidez, la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México descansa, sustancialmente, en las siguientes cuestiones: **(I) no precisa cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden y la paz; (II) no establece los niveles en el uso de la fuerza o armas letales que podrían ser utilizados en el control de multitudes y disturbios públicos; y (III) no se menciona qué se entiende por control de multitudes o por disturbios públicos.**

Al respecto, debe señalarse que en sesión de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal **desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la citada disposición normativa**, en virtud de que si bien una mayoría de los Ministros integrantes de esta Suprema Corte consideró que resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional, lo cierto es que esas consideraciones no fueron aprobadas por cuando menos ocho votos, tal y como lo exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Por ende, al no haberse obtenido la votación calificada a que se ha hecho referencia, **lo procedente es desestimar la acción de acción de inconstitucionalidad respecto de la disposición normativa en comento.**

3.2. Constitucionalidad del artículo 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo combatido establece de forma amplia los términos que utiliza para definir cuándo una manifestación será considerada como “ilegal”, mas, aun cuando el mismo precepto establece que se considerará como tal “la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado”, sin aludir de qué tipo de amenazas se trata, contraviniendo los estándares internacionales que contemplan que los discursos o expresiones respecto a autoridades, así como discursos de crítica política, se encuentran especialmente protegidos.

Del mismo modo el citado artículo alude a “asambleas y reuniones armadas”, sin que se encuentre previsto en ley qué se entenderá como tal, ni la portación de qué objetos o instrumentos serán considerados como armas para tales efectos; lo que deja a criterio de los elementos de fuerza pública la calificación de reunión armada. Asimismo, establece que “se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”, sin generar directrices legales de actuación para el control de multitudes y sin prohibir el utilizar armas letales por parte de los cuerpos policiales en manifestaciones públicas, dejando abierta la posibilidad de hacerlo.

De tal suerte, el artículo 15, al prever supuestos de aplicación generales y consecuencias sin definir, resulta trasgresor de la libertad de expresión en tanto que podría encuadrarse *como un mecanismo indirecto de censura*, en virtud de que sus *efectos intimidatorios* se traducen en actos que podrían inhibir su ejercicio. Impidiendo así que mediante la censura exista un verdadero respeto al derecho de manifestarse públicamente, consecuentemente se trasgreden

derechos humanos, especialmente se ve mermado el derecho a manifestar sus ideas y de asociación, por el temor a consecuencias que pongan en riesgo su integridad física e incluso la vida.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México señala que el artículo combatido es inconstitucional, pues no establece los niveles del uso de la fuerza que se pueden aplicar según la necesidad de los hechos, siendo que los Principios de La Habana establecen que, para la dispersión de manifestaciones ilícitas de multitudes y disturbios públicos, se prohíbe la utilización de armas letales y sólo se autoriza el uso de la fuerza mínima necesaria.

Al respecto, debe señalarse que en sesión de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal **desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la citada disposición normativa**, en virtud de que existió un empate de cinco votos de los Ministros integrantes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ende, al no haberse obtenido la votación calificada de al menos ocho votos por la invalidez de la norma, tal y como lo exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, **lo procedente es desestimar la acción de acción de inconstitucionalidad respecto de la disposición normativa en comento.**

3.3. Constitucionalidad del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo combatido autoriza expresamente el uso de la fuerza tratándose de asambleas, manifestaciones o reuniones “violentas o ilegales”, no obstante que en

la ley no se definen los conceptos de los términos, por lo que queda a discrecionalidad de la autoridad la calificación referida y por ende la utilización del uso de la fuerza en contra de asambleas y reuniones.

Asimismo, considera que tal precepto podría ser un mecanismo indirecto de inhibición o disuasión del derecho a la manifestación pública, pues no existe certeza alguna respecto de las causas y consecuencias que podrían devenir en la utilización de algún tipo de arma en contra de los manifestantes.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México señala que el artículo combatido es inconstitucional, pues no establece los niveles del uso de la fuerza que se pueden aplicar según la necesidad de los hechos, siendo que los Principios de La Habana establecen que, para la dispersión de manifestaciones ilícitas de multitudes y disturbios públicos, se prohíbe la utilización de armas letales y sólo se autoriza el uso de la fuerza mínima necesaria.

Como se aprecia de los anteriores conceptos de invalidez, la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, aducida por las Comisiones actoras, estriba sustancialmente, en las siguientes cuestiones: **(I)** el artículo combatido no precisa qué debe entenderse por manifestaciones o reuniones “violentas o ilegales”, por lo que queda a discrecionalidad de la autoridad la calificación referida; y **(II)** no establece los niveles del uso de la fuerza que se pueden aplicar en esos casos, ni el tipo de armas autorizadas para esos efectos.

A juicio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo impugnado, en tanto **debe ser interpretado de manera sistemática con los principios generales que se derivan de la Ley**

que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en consonancia con lo establecido por el segundo párrafo de su artículo 1 -que ordena que esa interpretación debe realizarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas-.

El artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 16. La determinación de hacer uso de la fuerza, en el caso de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas e ilegales será tomada por el mando responsable del operativo, bajo su más estricta responsabilidad, debiendo informar de inmediato a su mando superior sobre tal determinación para los efectos conducentes".

Como se ha expuesto en párrafos precedentes, la causa de inconstitucionalidad aducida por las promoventes estriba en la falta de definición de las reuniones "violentas e ilegales", lo que apareja como consecuencia, a decir de las comisiones accionantes, que se deje a plena discreción del mando responsable del operativo la calificación de la ilicitud o violencia de tales concentraciones colectivas, y a su vez, que se pueda utilizar cualesquiera grados de fuerza y empleo de armas.

Al respecto, debe precisarse que, con independencia de que no se encuentren expresamente definidos los referidos vocablos, lo cierto es que, contrario a lo considerado por las accionantes, la determinación de en qué casos se está ante una reunión ilegal o violenta, no es indiscriminada ni arbitraria.

Es así, pues debe tenerse en cuenta que el artículo 14 de la Ley

que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México proyecta su ámbito de aplicación a las reuniones “violentas”, mientras que el artículo 15 del mismo ordenamiento legal, regula los supuestos de reuniones “ilegales” pero no violentas.

Por ende, las reuniones “violentas” son aquellas en que las que, en términos del citado artículo 14, se presentan acciones físicas que lesionan o tienen como propósito lesionar a **"terceros, a propiedades o a la integridad física de las personas"**; situación que deberá ser valorada caso por caso, y bajo el principio de objetividad, de ahí que tal ponderación debe realizarse **"con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas"**.

Asimismo, si bien no existe una definición matemática de una reunión “violenta”, lo cierto es que la gran mayoría de reuniones o manifestaciones no resultan violentas en su totalidad, en virtud de que el mero hecho de que algunos integrantes de una multitud que protesta sean violentos **"no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica"**. Por el contrario, **"la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores"**.

La presencia de unas pocas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a la policía para etiquetar como violenta a la manifestación completa, ni concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en contra o detener indiscriminadamente a todos. Más bien, estos elementos violentos, en la medida de lo posible, se deberán aislar de la protesta.

Sobre la base de lo ya asentado, se precisa que el artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, prevé los bienes jurídicos que deben ser salvaguardados por los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el control de

las manifestaciones y, en esa medida, establece cuál es el objetivo legítimo que debe alcanzarse -daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas-.

Al respecto, debe reiterarse que, por más legítimo que resulte la protección de los referidos bienes jurídicos, ello de manera alguna autoriza a que los integrantes de las instituciones de seguridad pública se encuentren en plena libertad de hacer uso de la fuerza pública, ni mucho menos de las armas de fuego.

Por otra parte, se recuerda que en términos del artículo 15 del citado ordenamiento legal, una asamblea o reunión será ilegal cuando: **(I)** las personas se encuentren armadas; o **(II)** cuando la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado. Por ende, es incorrecto que el artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, genere incertidumbre jurídica ante la supuesta indefinición de en qué casos se está frente a una reunión ilegal.

Asimismo, los motivos que el mando responsable del operativo sostenga para limitar o prohibir el derecho humano a la manifestación o reunión -que se insiste, gozan de una presunción de legalidad- deben ser “probados” en cada caso. No deben tratarse, en consecuencia, de simples sospechas, peligros inciertos, ni de argumentos insuficientes o arbitrarios, *sino de razones objetivas suficientes y debidamente fundamentadas.*

Sobre esa base, si existieran dudas sobre si el ejercicio en un caso determinado encuadra dentro de alguno de los supuestos de ilegalidad de las reuniones o manifestaciones -por ejemplo, si se está ante el caso de amenazas contra la autoridad para resolver en un sentido determinado-, deben resolverse con la aplicación del principio de favorecimiento del

derecho de reunión -favor libertatis-, sin que baste para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados.

En suma, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no vulnera el derecho humano de reunión, en tanto no permite un uso indiscriminado de la fuerza, ni establece limitaciones indebidas al ejercicio de ese derecho fundamental.

3.4. Constitucionalidad del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el referido precepto transgrede el principio de legalidad ya que delega la facultad de regular el derecho de manifestación y reunión en el reglamento, sin atender al principio de reserva de ley. Sobre todo cuando faltan bases legales mínimas que den pauta a la determinación reglamentaria de la actuación de las instituciones de seguridad pública. En ese sentido la reglamentación del uso de la fuerza para el control de multitudes queda a criterio del Ejecutivo.

El anterior concepto de invalidez resulta **infundado** y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que el precepto combatido establece lo siguiente:

"Artículo 39. Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos **deberán determinarse conforme al Reglamento**".

Como se aprecia de la anterior cita, el artículo impugnado se limita a precisar que los planes, estrategias y programas para actuar

frente a concentraciones colectivas que se realizan en lugares públicos, **"deberán determinarse conforme al Reglamento"**.

Al respecto, debe reiterarse que los Principios Básicos a los que se ha hecho referencia, disponen que **"[l]os gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".³⁵**

En ese sentido, el uso de la fuerza y las armas de fuego no sólo puede estar regulado en una ley formal y material, sino que hay ciertas cuestiones o aspectos del uso de la fuerza que son susceptibles de normarse mediante otras normas generales, como lo son precisamente, los reglamentos.

Si bien no es el caso de escudriñar y establecer cada una de las cuestiones del uso de la fuerza pública y las armas que necesariamente deban estar contenidas en "ley", lo cierto es que respecto al artículo cuya invalidez se cuestiona en la presente vía, se estima que su contenido no se traduce en una violación al principio de legalidad.

En efecto, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que la facultad reglamentaria se entiende como aquélla relativa a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es decir, el Poder Ejecutivo está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias *que tienden a la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.*

De manera que esas disposiciones reglamentarias aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos

³⁵ Principios 1 y 11.

expedidos por el Poder Legislativo, en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas, básicamente, por dos razones: **(I)** porque provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el Poder Ejecutivo; y **(II)** porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son en realidad leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se acotan por la ley.

En ese sentido, la facultad reglamentaria está sujeta, **al principio de legalidad**, del cual se derivan a su vez, dos principios subordinados a éste: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a esta última.

El **principio de reserva de ley** consiste en que el reglamento *no puede abordar de manera novedosa materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo*, o dicho de otro modo, prohíbe a la ley *la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular*.

Con relación a lo anterior, este Alto Tribunal ha precisado que la función reglamentaria no puede desempeñarse con relación a leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública, puesto que el Ejecutivo carece de capacidad constitucional para proveer a la observancia de leyes que no corresponden a este ámbito como la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial, es decir, la facultad reglamentaria permite que el Ejecutivo provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, pero no puede proveer en los mismos términos sobre esferas que escapan a su

mando como la esfera judicial o la legislativa, *todo esto, porque evidentemente la naturaleza de un reglamento no es igual a la de la ley, por tratarse técnicamente de un acto administrativo de carácter general.*

Por otro lado, el **principio de subordinación jerárquica** consiste en la exigencia de que *el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones debe desarrollar, complementar o detallar.* Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, *al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.*

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas -qué, quién, dónde y cuándo-, **"siempre que éstas ya estén contestadas por la ley"**, es decir, el reglamento **"desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla"**, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las jurisprudencias P./J. 79/2009³⁶ y P./J. 30/2007,³⁷ que se leen bajo los

³⁶ Visible en el: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Página: 1067. Novena Época.

siguientes rubros:

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES".

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES".

De lo expuesto se pone de manifiesto que la facultad reglamentaria concedida al Poder Ejecutivo tiene como principal objeto mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.

En este sentido, es claro que el reglamento depende de la ley, ello, porque el primero actúa en observancia de la segunda. Así, es competencia exclusiva de la ley la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cual sólo podrá operar dentro del límite de la ley. De esta forma, el reglamento no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla.

Atendiendo a los parámetros ya precisados, se colige que el artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no resulta violatorio del principio de legalidad, pues como se ha visto, dicha ley sí contiene las normas o pautas mínimas que regulan lo relativo al uso de la fuerza y armas de fuego en el contexto de las manifestaciones o reuniones, esto es, determinan el qué -constituye una concentración colectiva violenta o ilegal pero no violenta-, el cuándo -es dable la disolución de las reuniones o manifestaciones y, en su caso, el empleo de la fuerza y armas de fuego-, así como el quién -se encuentra autorizado para calificar la legalidad de las reuniones y determinar si debe utilizarse la fuerza pública y las armas de fuego-.

³⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Página: 1515. Novena Época.

En ese sentido, el hecho de que el legislador haya considerado que los planes, estrategias y programas para actuar frente a las reuniones o manifestaciones se determinen conforme al reglamento respectivo, únicamente tiende a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, pues tales cuestiones se concretan a establecer el cómo debe de procederse en tales casos.

Siendo que, por la propia naturaleza de los reglamentos, es adecuado que sean en tales ordenamientos donde se desarrollen normativamente los planes, estrategias y programas concretos de actuación para el caso de las reuniones o manifestaciones, pues es ahí en donde se puede contener tal grado de especificación jurídica para el cumplimiento de los mandatos preestablecidos en una ley formal y material -en donde se prevén situaciones generales, hipotéticas y abstractas-.

Habida cuenta que, a virtud del principio de subordinación jerárquica, los referidos planes, estrategias y programas de actuación en el contexto de las reuniones o manifestaciones, deberán apegarse a los principios y reglas que contiene la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México -como las ya analizadas al examinar la regularidad constitucional de los artículos 14, 15 y 16 de dicho ordenamiento legal-, por lo que no podrían ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla.

Atento a lo anteriormente expuesto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el enunciado normativo del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, **no transgrede el principio de legalidad.**

Una vez precisado lo anterior, esta Suprema Corte considera pertinente señalar que a fin de maximizar la protección de los derechos humanos de las personas, las autoridades competentes tomen las medidas necesarias para que, dentro del término establecido por el artículo tercero transitorio del citado ordenamiento legal, expidan el Reglamento de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México,³⁸ así como los manuales y protocolos de actuación policial respectivos o se modifiquen los existentes, a efecto de ajustarse al nuevo marco jurídico local.

Es así, pues se recuerda que cuando un agente de policía usa la fuerza se ve obligado a tomar decisiones en cuestión de segundos y si su respuesta no está previamente orientada por procesos estandarizados o protocolos, es muy grande el riesgo que se corre de que su conducta resulte contraproducente, aumente los riesgos o genere lesiones, y puede dar lugar a una situación de franca vulnerabilidad de los derechos humanos.

Por ello, los reglamentos, manuales, protocolos o procesos de estandarización de ciertas acciones, auxilian precisamente en que al llevar a la práctica esas acciones riesgosas en sí mismas, puedan ser mejor realizadas a través de métodos que han sido probados como eficaces y proporcionales para las circunstancias, pues en ellos se establecen formas de acción y de reacción, en este caso, de los agentes de policía, que les permiten dar una respuesta cuidada y eficaz a las situaciones espontáneas o planeadas en las que deben participar.

Ilustra lo anterior, la tesis P. LXX/2010 intitulada: **"FUERZA PÚBLICA. LA OMISIÓN DE EXPEDIR Y SEGUIR PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN**

³⁸ TERCERO. El Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a noventa días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

POLICIAL EN ESA MATERIA, IMPLICA LA FALTA DE MEDIDAS POR PARTE DEL ESTADO PARA RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS".

4. Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos. A fin de resolver el citado concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se estima pertinente traer a contexto lo siguiente.

La tortura en el plano internacional.

Con la proclamación de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**,³⁹ se prohibieron una serie de conductas atentatorias de la dignidad humana, entre las que se encuentra la tortura; cuyo compromiso se reafirmó en los convenios de Ginebra⁴⁰ mediante la determinación de prohibir la tortura tanto en tiempos de paz como de guerra.

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**⁴¹ decantó que nadie sería sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y, en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**,⁴² de manera muy valiosa y precisa, se adicionó que ello comprende "*integridad física, psíquica y moral*".⁴³

La comunidad internacional, a través de la **Declaración sobre la**

³⁹ El 10 de Diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁴⁰ Aprobado el 12 de Agosto de 1949, por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de Abril al 12 de Agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de Octubre de 1950.

⁴¹ Celebrado en el año de 1966. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

⁴² Adoptada en San José de Costa Rica. y abierta a firma el día veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

⁴³ Artículo 5.

Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, reafirmó la determinación de que la tortura constituye una conducta delictiva violatoria de derechos humanos, señaló algunas medidas que los Estados deberían adoptar para prevenir y sancionarla; asimismo, se estableció la primera definición de la tortura y una distinción respecto de los tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes.

La firme convicción de que tales conductas devienen contraventoras de derechos humanos, básicamente del derecho a la integridad personal y que al respecto no existe justificación alguna, llevó a la aprobación de la **Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes** de diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, como instrumento internacional de carácter vinculante, —ratificado por el Estado Mexicano en el año de mil novecientos ochenta y seis⁴⁴— que en su numeral 1, define la tortura de la siguiente manera:

"Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas".

Poco después, la Organización de Estados Americanos,⁴⁵ aprobó la **Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la**

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves seis de marzo de mil novecientos ochenta y seis.

⁴⁵ 1985.

Tortura,⁴⁶ cuya definición del término de trato en su artículo 2 señala:

"Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica".

De ahí que, se adicionaron las palabras "o con cualquier otro fin", y el elemento de la pena o sufrimiento producido en la víctima ya no es calificado de "grave".

Además, se incorporó a la definición un tipo de abuso que estaba totalmente ausente en la definición universal, a saber, las prácticas que aun cuando no causen dolor, tienden a "anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental". Por último, se eliminó toda referencia a la identidad del sujeto activo.

El artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cataloga como absoluto el derecho a no ser objeto de tortura ni de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; en tanto determina que tal derecho no puede ser objeto de alteración alguna, ni siquiera durante una emergencia que amenace a la nación.⁴⁷

Lo anterior, permite advertir que aun cuando las citadas disposiciones convencionales han marcado la distinción entre la tortura y los tratos o penas crueles e inhumanos o degradantes, tales conductas, todas ellas, han sido consideradas como violatorias de derechos humanos, concretamente el derecho a la integridad física; asimismo, que son constitutivas de delito.

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el jueves seis de marzo de mil novecientos ochenta y seis.

⁴⁷ Congruente con el precepto 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito nacional.

La tortura, al igual que los tratos crueles e inhumanos, **se encuentra proscrita en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**⁴⁸ Precepto que en su primer párrafo se refiere a la tortura como una afectación física e incluso psicológica, al referir: “el tormento de cualquier especie”.

El bien jurídico protegido por dicho precepto, es decir, el derecho a la **integridad personal, se cubre de modo absoluto por el numeral 29 del propio pacto federal**, al disponer que no podrán restringirse ni suspenderse, entre otros, el derecho a no ser torturado, y los derechos de la niñez, así como, las garantías judiciales indispensables para la protección de los mismos.

La **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y uno, reformada el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, en sus artículos 1, 3, 4, 8 y 9,⁴⁹ **precisa sus alcances y naturaleza, tipifica la tortura como delito**

⁴⁸ “**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

(...)”.

⁴⁹ “**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y se aplicará en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común.

(...)”.

“**Artículo 3.** Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada”.

“**Artículo 4.** A quien cometa el delito de tortura se aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta. (...)”.

“**Artículo 8.** Ninguna confesión o información que haya sido obtenida mediante tortura podrá invocarse como prueba”.

“**Artículo 9.** No tendrá valor probatorio alguno la confesión rendida ante una autoridad policiaca; ni la rendida ante el Ministerio Público o autoridad judicial, sin la presencia del defensor o persona de confianza del inculpado y, en su caso, del traductor”.

y la define como la **conducta realizada por un servidor público que con motivo de sus atribuciones, inflige a una persona dolores o sufrimientos, físicos o psíquicos, con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, así como coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada.**

Es menester recordar que el Estado Mexicano partícipe de los pactos internacionales citados en líneas precedentes, se encuentra obligado a su observancia de conformidad con lo previsto por el numeral 131 de la Constitución General.

Por otro lado, la determinación de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas de nombrar un Relator Especial a fin de que examinara las cuestiones relativas a la tortura en México y la visita que el nombrado realizó a este país los días, **del veintiuno de abril al dos de mayo de dos mil catorce.**

A virtud de lo cual, el Relator Especial rindió informe de las actividades realizadas;⁵⁰ para el caso que nos ocupa, importa destacar que en principio hizo referencia del marco jurídico internacional, regional y nacional que rige en materia de tortura en México y la cita de que el Estado Mexicano ratificó diversos tratados, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

⁵⁰ Nueve de marzo de dos mil quince.

Señaló, que no obstante ello, el artículo 21 constitucional dispuso que “el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

Lo anterior, se observó como una condicionante que impide la plena colaboración de este país con la Corte y contraviene las normas del Estatuto que establecen la jurisdicción ipso iure de la Corte y vedan toda reserva o declaración interpretativa.

En cuanto al plano regional, se señaló la ratificación de México a los principales tratados de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluyendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada. Así como el reconocimiento a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se hizo patente la prohibición establecida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de “azotes, los palos, el tormento de cualquier especie”, otras “penas inusitadas o trascendentales” y que se sanciona “todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones” y también se establece: “Queda prohibida y será sancionada por ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura”.

Puntualizando que la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once afirmó el carácter inderogable, aun en estados de emergencia, de la prohibición de la tortura y del recurso de amparo. Que esa reforma otorgó rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones,

y la interpretación pro personae de las obligaciones relativas. Amplió las facultades de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y estableció la organización del sistema penitenciario con base en el respeto a los derechos humanos y la reinserción social. Asimismo, que otra reforma en fecha seis de junio de dos mil once, amplió el alcance del amparo para proteger derechos reconocidos en la Constitución y en tratados ratificados.

Además se hizo alusión a que en dos mil ocho se establecieron las bases para transitar de un proceso penal inquisitivo a uno acusatorio que debía regir en todo el territorio en dos mil dieciséis.

Derivado de las reuniones mantenidas con altos funcionarios del país, así como el acceso directo a diversos centros institucionales, en la evaluación del citado informe a la Relatoría de la Organización de Naciones Unidas sobre tortura en México, se consideró que, México atraviesa una compleja situación de seguridad pública. La delincuencia organizada es un desafío para las autoridades y la población.

Concluyó, entre diversos aspectos, que la tortura y los malos tratos durante los momentos que siguen a la detención y antes de la puesta a disposición de la justicia son generalizados en México y ocurren en un contexto en que la finalidad es castigar o extraer confesiones o información, con evidencia de la participación activa de las fuerzas policiales y ministeriales de casi todas las jurisdicciones y de las fuerzas armadas, pero también de la tolerancia, indiferencia o complicidad por parte de algunos médicos, defensores públicos, fiscales y jueces.

Que las salvaguardias son débiles, especialmente para detectar

e impedir la tortura en esos primeros momentos y asegurar su investigación pronta, imparcial, independiente y exhaustiva. Con frecuencia, al registro de detención y los exámenes médicos, que son deficientes y no constatan alegaciones o evidencias de torturas; no se inician investigaciones de oficio ni se excluyen de oficio pruebas obtenidas bajo tortura; así como que, se hace una interpretación restrictiva e incorrecta del Protocolo de Estambul.

Entre otras, se emitieron las recomendaciones siguientes:

Generales.

a) Reconocer públicamente la dimensión de la impunidad respecto a las torturas y malos tratos y enviar enérgicos mensajes públicos a todos los funcionarios de seguridad y justicia federal y estatal de que toda tortura y maltrato será seriamente investigado y castigado, conforme a la normativa internacional, constitucional y penal;

b) Tomar todas las medidas necesarias para prevenir y castigar severamente toda represalia contra víctimas que denuncien torturas o malos tratos, sus familiares, representantes y defensores de derechos humanos.

En el marco normativo.

a) Expedir una Ley General en la materia que tipifique la tortura en toda la República con arreglo al estándar más amplio de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y velar porque las legislaciones federales y estatales contemplen todas las obligaciones y garantías derivadas de la prohibición absoluta de la tortura, como la de investigar, juzgar y sancionar en forma pronta, independiente, imparcial y exhaustiva, la imprescriptibilidad del delito,

y la reparación de las víctimas;

b) Eliminar definitivamente el arraigo, así como figuras similares en lo federal o estatal;

c) Legislar el uso de la fuerza de conformidad con principios internacionales, capacitar a los operadores de seguridad respecto a estos estándares e investigar y sancionar las instancias de uso excesivo de la fuerza.

Respecto a las investigaciones:

a) **Asegurar que todas las instancias de tortura y malos tratos sean investigadas prontamente como tales**, incluyendo los sucesos pendientes de la Guerra Sucia; investigaciones imparciales, independientes y exhaustivas y que los responsables sean procesados y castigados tanto penal como administrativamente; y que se investigue y castigue, con sanciones acordes a la severidad del delito, tanto a los autores materiales como a quienes ordenaron, consintieron tácita o explícitamente, o no evitaron o reportaron la tortura;

b) **Garantizar la suspensión administrativa inmediata de todo funcionario sujeto a investigación por tortura y malos tratos;**

c) **Documentar y sancionar los casos en los que los jueces o fiscales no ordenen investigaciones de torturas de oficio al recibir denuncias o constatar posibles torturas;**

d) Garantizar la pronta realización de exámenes médicos conforme al Protocolo de Estambul por personal independiente y capacitado sobre los estándares que rigen su aplicación, proporcionar copia de los exámenes una vez concluidos y asegurar que la ausencia de evidencia física en el examen médico no se interprete automáticamente como inexistencia de torturas.

Respecto a las medidas de prevención:

a) Asegurar el registro inmediato y completo de la detención, seguido de un examen médico riguroso que registre cualquier evidencia o alegación de tortura o malos tratos, y la inmediata notificación a la persona de elección del detenido, y establecer sanciones para su incumplimiento;

b) Ordenar a los fiscales y jueces excluir de oficio cualquier prueba o declaración respecto de la cual existan razones para creer que ha sido obtenida bajo tortura o malos tratos o en violación de garantías fundamentales, e iniciar las investigaciones correspondientes, imponer al Estado la carga de probar que la evidencia no fue obtenida bajo tortura y garantizar que las pruebas ilícitas se excluyan in limine y que la exclusión no se postergue hasta la sentencia;

c) Continuar capacitando a los servidores públicos en prevención y erradicación de torturas y malos tratos, incluyendo el trato debido y no revictimizante a víctimas y sus familiares.

Respecto al monitoreo: garantizar la independencia de las comisiones de derechos humanos y el MNP, y fomentar su cooperación con la sociedad civil y las comisiones estatales de derechos humanos.

Respecto a las condiciones de detención de adultos y menores:

a) Tomar medidas para reducir el hacinamiento, emplear la prisión preventiva como medida excepcional y respetando su plazo máximo legal, y aumentar el uso de medidas alternativas a la prisión;

b) Asegurar que las sanciones disciplinarias sean siempre aplicadas con procesos que permitan al interno conocer y cuestionar las razones de su aplicación y que tengan supervisión judicial; velar

porque el aislamiento solitario no sea utilizado por más de 15 días y en ningún caso para menores o personas con discapacidad mental, y que no implique condiciones inhumanas de hacinamiento o insalubridad;

c) Mejorar urgentemente las condiciones de atención médica, dental y psicológica a los internos e internas, con mayores recursos humanos y medicamentos y mejor infraestructura; asegurar que se realicen exámenes médicos completos al ingreso y traslado, incluyendo la documentación de posibles torturas.

Las circunstancias antedichas, motivaron de los órganos competentes diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desaparición forzada de personas, de tortura, tratos inhumanos, justicia para menores, **entre las cuales se encuentra como un elemento común la intención de unificar la norma en atención a los estándares del sistema convencional**; asimismo, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, consideró pertinente **proponer la reforma al artículo 73, fracción XXI**, constitucional, de manera que permitiera:

"[A]tender recomendaciones en torno al delito de tortura, particularmente la recomendación emanada del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de que el Estado Mexicano expida "una Ley General en la materia que tipifique la tortura en toda la República con arreglo al estándar más amplio de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y velar porque las legislaciones federales y estatales contemplen todas las obligaciones y garantías derivadas de la prohibición absoluta de la tortura, como la de investigar, juzgar y sancionar en forma pronta, independiente, imparcial exhaustiva, la imprescriptibilidad del delito, y la reparación de las víctimas".

En tal virtud, con fecha diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, que en su párrafo primero

agregó entre las facultades ahí conferidas al Congreso de la Unión, la de establecer como mínimo los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como su sanción.

4.1. Análisis de constitucionalidad del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el citado precepto normativo transgrede el principio de legalidad y seguridad jurídica, en tanto que define la tortura y trato cruel, inhumano o degradante para efectos de la propia ley, no obstante que la facultad legislativa sobre esos tipos penales corresponde, de manera exclusiva, al Congreso de la Unión.

Siendo que en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único facultado para expedir la legislación sobre los tipos penales de mérito y por exclusión no le está conferida a las entidades federativas en el entendido de que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente se encuentran facultadas por la norma, de suerte que el citado artículo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación.

Lo anterior, en contravención al bien jurídico tutelado que es la integridad personal y la libertad sexual, ya que genera una definición a la exigencia de simular o llevar actos sexuales, de manera equiparada a un trato cruel, cuando pudiera ser que el Congreso de la Unión definiera tal conducta como una tortura.

Además, en la ley impugnada el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública constituye un trato cruel y una falta administrativa; y por otro lado, el concepto de tortura sexual en términos del numeral de referencia omite diversos elementos que

sobre el tema sí contemplan los estándares internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁵¹ sobre violencia sexual y violación de la mujer como forma de tortura.

A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de invalidez antes sintetizado resulta **fundado**, y para establecer las razones de ello, es menester tener en cuenta que el artículo combatido es del tenor siguiente:

"Artículo 12. Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, durante el uso de la fuerza, las siguientes:

[...]

III. No infligir directa o indirectamente los derechos humanos instigando o **tolerando actos de tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes** ni invocar la orden de un mando superior o circunstancias especiales, como estado o amenaza de guerra a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, **como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:**

a) Se considerará como trato cruel, inhumano o degradante, entre otros, cuando la persona detenida se encuentra controlada o asegurada y se continúe golpeando o intimidando, se use la fuerza pública con intención de castigo, así como la exigencia de simular o llevar a cabo actos sexuales.

b) Se considerará como tortura, entre otros, a todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona daños físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica".

Al respecto, se debe tomar en cuenta que -como se apuntó antes- el diez de julio de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción

⁵¹ Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, fondo, reparaciones y costas.

XXI, inciso a), de la Constitución Federal, mediante el cual se prevé de manera expresa a favor del Congreso de la Unión, la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En efecto en ese apartado constitucional, se confirió de manera exclusiva al Congreso de la Unión, la facultad para el establecimiento de los tipos penales y sanciones en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación de los diferentes niveles de gobierno, ello en leyes generales.

Cuya locución “como mínimo”; revela que a partir del establecimiento de los tipos penales y sanciones de mérito, como prerrogativa que le es propia, el Congreso General implementará las normas que estime pertinentes sobre tales materias. Dicho modelo parte de la base de que el establecimiento de los tipos penales y sanciones inherentes, así como la distribución de competencia y las formas de coordinación de los distintos órdenes en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros, requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.

Al respecto, cabe mencionar que, como lo ha sostenido este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad **21/2013**, las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, *se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación.*

En efecto, la enunciación normativa prevista en el citado artículo

constitucional, se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir, entre otros, los delitos en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

Así, el precepto constitucional en cita de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella. En suma, la distribución de competencias a que se refiere el mismo inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, *es solamente operativa, ya que federaliza la facultad legislativa en la materia.*

Lo cual, evidencia que la oportunidad de las legislaturas estatales para emitir alguna modificación o reforma a las leyes relativas anteriores al decreto constitucional antes referido, quedó vedada a partir de su entrada en vigor, así como la posibilidad de expedir algún tipo de norma en las materias de referencia.

Además, se observa que la vigencia de la reforma constitucional, conforme al artículo Primero Transitorio del propio Decreto, tuvo lugar el día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince, es decir, *fue inmediata la vigencia de la reforma referente a la competencia legislativa exclusiva establecida constitucionalmente a favor del Congreso de la Unión para establecer el tipo penal y sanción de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,*

entre otros.

Lo antedicho se justificó por el Constituyente en términos del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en cuya parte relativa indica:

"Del anterior marco jurídico, tanto internacional como nacional, claramente se advierte la intención de erradicar, prevenir esas prácticas y realizar la búsqueda de todas aquellas personas que han sido víctimas de dichos hechos delictivos. Es de mención particular clasificar "La desaparición forzada de personas como un delito autónomo", ya que en el ámbito Federal, el Código Penal Federal tiene previsto el tipo de desaparición forzada, como una modalidad de los delitos cometidos por los servidores públicos o privación ilegal de la libertad. Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre con relación a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, **la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y de desaparición forzada de personas**".

Asimismo, lo establecido en la consideración Tercera del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, con relación a las diversas iniciativas de reformas constitucionales en materia de desaparición forzada de personas y de tortura, cuyo texto, en cuanto aquí interesa, es el siguiente:

"TERCERA. Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, **para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia. La asignación**

de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones -como mínimo-, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno. Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales".

En ese contexto, el **dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, fecha de publicación de la norma en análisis**, el Congreso de la Unión era el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; **y no obstante ello, la legislatura del Estado de México emitió la norma aquí impugnada**, en la que establece lo que debe entenderse por tales conductas.

De modo que, con la sola expedición del citado numeral 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que establece lo que debe entenderse como tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes -aun cuando esa tipificación y regulación constituye una competencia exclusiva del legislador federal-, la legislatura de esa entidad incurrió en **invasión de la esfera de facultades constitucionalmente conferidas al Congreso de la Unión para legislar al respecto**, contraviniendo lo preceptuado por artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que hace fundado el argumento de invalidez planteado en ese sentido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En tal virtud, lo procedente es **declarar la invalidez total** del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de

la Fuerza Pública en el Estado de México.

5. Violación a los principios constitucionales de tratamiento digno adolescentes y a personas mayores de edad en centros preventivos e instituciones de reintegración y reinserción social.

A fin de resolver los citados planteamientos, enseguida se hará una reseña del marco convencional, constitucional y legal existente sobre el tema de que se trata.

En el ámbito convencional.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, —Reglas de Beijing— en su *Segunda parte: “Investigación y procesamiento”* disponen⁵² que se

⁵² Se han eliminado de la cita las partes relativas al “comentario” que a cada regla acompaña.

Segunda parte

Investigación y procesamiento

10. Primer contacto

10.1. Cada vez que un menor sea detenido, la detención se notificará inmediatamente a sus padres o su tutor, y cuando no sea posible dicha notificación inmediata, se notificará a los padres o al tutor en el más breve plazo posible.

10.2. El juez, funcionario u organismo competente examinará sin demora la posibilidad de poner en libertad al menor.

10.3. Sin perjuicio de que se consideren debidamente las circunstancias de cada caso, se establecerán contactos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el menor delincuente para proteger la condición jurídica del menor, promover su bienestar y evitar que sufra daño.

11. Remisión de casos

11.1. Se examinará la posibilidad, cuando proceda, de ocuparse de los menores delincuentes sin recurrir a las autoridades competentes, mencionadas en la regla 14.1 infra, para que los juzguen oficialmente.

11.2. La policía, el Ministerio fiscal y otros organismos que se ocupen de los casos de delincuencia de menores estarán facultados para fallar dichos casos discrecionalmente, sin necesidad de vista oficial, con arreglo a los criterios establecidos al efecto en los respectivos sistemas jurídicos y también en armonía con los principios contenidos en las presentes Reglas.

11.3. Toda remisión que signifique poner al menor a disposición de las instituciones pertinentes de la comunidad o de otro tipo estará supeditada al consentimiento del menor o al de sus padres o su tutor; sin embargo, la decisión relativa a la remisión del caso se someterá al examen de una autoridad competente, cuando así se solicite.

11.4. Para facilitar la tramitación discrecional de los casos de menores, se procurará facilitar a la comunidad programas de supervisión y orientación temporales, restitución y compensación a las víctimas.

12. Especialización policial

12.1. Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, recibirán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad.

13. Prisión preventiva

13.1. Sólo se aplicará la prisión preventiva como último recurso y durante el plazo más breve posible.

debe contar con especialización policial; que sólo se aplicará la prisión preventiva como último recurso y durante el plazo más breve posible, siempre que sea factible se adoptarán medidas sustitutorias de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa, los menores que se encuentren en prisión preventiva gozarán de todos los derechos y garantías previstos en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por las Naciones Unidas, que estarán separados de los adultos y reclusos en establecimientos distintos o en recintos separados en los establecimientos en que haya detenidos adultos; y, recibirán cuidados, protección y toda la asistencia —social, educacional, profesional, psicológica, médica y física— que requieran, en atención de su edad, sexo y características individuales.

La etapa de tratamiento o ejecución de la medida impuesta, inicia una vez que ésta ha sido determinada judicialmente y comprende todas las acciones destinadas a asegurar su cumplimiento, así como lograr el fin que con su aplicación se persigue; por ende, comprende también lo relativo al trámite y resolución de las incidencias que se presenten durante esa fase.

Respecto de la ejecución de medidas privativas de libertad, se tiene que las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, están dirigidas a prever lineamientos para la administración de los centros de menores, abordando temas

13.2. Siempre que sea posible, se adoptarán medidas sustitutorias de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa.

13.3. Los menores que se encuentren en prisión preventiva gozarán de todos los derechos y garantías previstos en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por las Naciones Unidas.

13.4. Los menores que se encuentren en prisión preventiva estarán separados de los adultos y reclusos en establecimientos distintos o en recintos separados en los establecimientos en que haya detenidos adultos.

13.5. Mientras se encuentren bajo custodia, los menores recibirán cuidados, protección y toda la asistencia - social, educacional, profesional, psicológica, médica y física- que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales.

como el ingreso, registro y traslado de los adolescentes privados de su libertad; las características que deben tener los centros de internamiento; la impartición de educación y formación profesional; el fomento de actividades recreativas; la libertad religiosa; las limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza; los procedimientos disciplinarios; las inspecciones; las reclamaciones; la reintegración a la comunidad y la especialización del personal del centro de internamiento.

Así también, la regla IV, inciso c), apartado 28, de las Reglas de La Habana relativas a la Protección de los Menores Privados de Libertad,⁵³ prevé que el criterio principal para separar a los diversos grupos de menores privados de su libertad debe ser la prestación del tipo de asistencia que mejor se adapte a las necesidades concretas de los interesados y la protección de su bienestar e integridad física, mental y moral.

⁵³ Clasificación y asignación

27. Una vez admitido un menor, será entrevistado lo antes posible y se preparará un informe psicológico y social en el que consten los datos pertinentes al tipo y nivel concretos de tratamiento y programa que requiera el menor. Este informe, junto con el preparado por el funcionario médico que haya reconocido al menor en el momento del ingreso, deberá presentarse al director a fin de decidir el lugar más adecuado para la instalación del menor en el centro y determinar el tipo y nivel necesarios de tratamiento y de programa que deberán aplicarse. Cuando se requiera tratamiento rehabilitador especial, y si el tiempo de permanencia en la institución lo permite, funcionarios calificados de la institución deberán preparar un plan de tratamiento individual por escrito en que se especifiquen los objetivos del tratamiento, el plazo y los medios, etapas y fases en que haya que procurar los objetivos.

28. La detención de los menores sólo se producirá en condiciones que tengan en cuenta plenamente sus necesidades y situaciones concretas y los requisitos especiales que exijan su edad, personalidad, sexo y tipo de delito, así como su salud física y mental, y que garanticen su protección contra influencias nocivas y situaciones de riesgo. El criterio principal para separar a los diversos grupos de menores privados de libertad deberá ser la prestación del tipo de asistencia que mejor se adapte a las necesidades concretas de los interesados y la protección de su bienestar e integridad físicos, mentales y morales.

29. En todos los centros de detención, los menores deberán estar separados de los adultos a menos que pertenezcan a la misma familia. En situaciones controladas, podrá reunirse a los menores con adultos cuidadosamente seleccionados en el marco de un programa especial cuya utilidad para los menores interesados haya sido demostrada.

30. Deben organizarse centros de detención abiertos para menores. Se entiende por centros de detención abiertos aquéllos donde las medidas de seguridad son escasas o nulas. La población de esos centros de detención deberá ser lo menos numerosa posible. El número de menores internado en centros cerrados deberá ser también suficientemente pequeño a fin de que el tratamiento pueda tener carácter individual. Los centros de detención para menores deberán estar descentralizados y tener un tamaño que facilite el acceso de las familias de los menores y sus contactos.

En ese sentido, se reconoce abiertamente al adolescente como una persona con derechos fundamentales comunes a todo ser humano, pero también con derechos específicos que atienden a su característica de persona en desarrollo.

Ámbito nacional.

Lo antes referido, condujo al establecimiento de principios rectores en esta materia, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concibiendo al adolescente, como sujeto de derechos y de deberes.

Concretamente en el artículo 18 constitucional, se reconoce a las personas que tienen entre doce años de edad cumplidos y menos de dieciocho, —etapa de edad llamada “adolescencia”— el derecho, entre otros, a un marco de pleno desarrollo integral, en que se respete fundamentalmente su dignidad y el completo ejercicio de sus derechos humanos, disponiendo la instauración del denominado Sistema Integral de Justicia para adolescentes.⁵⁴

Se dota de carácter sistémico a la justicia juvenil y además la integralidad tiene otras vertientes que caracterizan al sistema mismo, tales como que la justicia de menores es una materia que requiere atención de varias disciplinas o ramas del conocimiento humano; y

⁵⁴ **Artículo 18.**

(...).

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

(...)"

que el objeto del propio sistema está dirigido no sólo a atender la dimensión jurídico-penal o garantista de la delincuencia juvenil, sino a atender y cuidar también la dimensión humana (psicológica, afectiva y médica) del adolescente. Teniendo asimismo la característica de especialización de sus operadores, lo cual es acorde a las “Reglas de Beijing”⁵⁵ en cuanto, se refieren a la especialización.

⁵⁵ 12. Especialización policial

12.1. Para el mejor desempeño de sus funciones, **los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores**, recibirán instrucción y **capacitación especial**. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad.

Comentario

La regla 12 señala la necesidad de impartir una formación especializada a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervengan en la administración de la justicia de menores. Como **la policía es el primer punto de contacto con el sistema de la justicia de menores**, es muy importante que **actúe de manera informada y adecuada**.

Aunque la relación entre la urbanización y el delito es sin duda compleja, el incremento de la delincuencia juvenil va unido al crecimiento de las grandes ciudades, sobre todo a un crecimiento rápido y no planificado. Por consiguiente, son indispensables contingentes especializados de policía, no sólo como garantía de la aplicación de los principios concretos previstos en el presente instrumento (como la regla 1.6), sino también, de forma más general, para **mejorar la prevención y represión de la delincuencia de menores y el tratamiento de los menores delincuentes**.

22. Necesidad de personal especializado y capacitado

22.1. Para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción.

22.2. El personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores.

Comentario

Las personas competentes para conocer en estos casos pueden tener orígenes muy diversos (jueces municipales en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y en las regiones en que ha tenido influencia el sistema jurídico de ese país; jueces con formación jurídica en los países que siguen el derecho romano y en las regiones de su influencia; personas con formación jurídica o sin ella designadas por elección o por nombramiento administrativo, miembros de juntas de la comunidad, etc., en otras regiones). **Es indispensable que todas estas personas tengan siquiera una formación mínima en materia de derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento**. Esta es una cuestión a la que se atribuye tanta importancia como a la especialización orgánica y a la independencia de la autoridad competente.

Tratándose de trabajadores sociales y de agentes de libertad vigilada, tal vez no sea viable la exigencia de especialización profesional como requisito previo para el desempeño de funciones en el ámbito de la delincuencia juvenil. De modo que la titulación mínima podrá obtenerse mediante la instrucción profesional en el empleo.

Las titulaciones profesionales constituyen un elemento fundamental para garantizar la administración imparcial y eficaz de la justicia de menores. Por consiguiente, es necesario mejorar los sistemas de contratación, ascenso y capacitación profesional del personal y dotarlo de los medios necesarios para el desempeño correcto de sus funciones.

Para lograr la imparcialidad de la administración de la justicia de menores debe evitarse todo género de discriminación por razones políticas, sociales, sexuales, raciales, religiosas, culturales o de otra índole en la selección, contratación y ascenso del personal encargado de la justicia de menores. Así lo recomendó el

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁶ cuya reforma se publicó el dos de julio de dos mil quince, **facultó al Congreso de la Unión, para expedir la legislación única de ejecución de penas y en materia de justicia penal para adolescentes que rija en la República en el orden federal y en el fuero común.**

Acorde con ello, el **dieciséis de junio de dos mil dieciséis** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**, emitidas por dicho poder reformador.

La primera de tales normas, prevé como su objeto⁵⁷ establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial.

Asimismo, dispuso, a más de otras cuestiones, las siguientes:

Entre las funciones del Titular de los Centros Penitenciarios solicitar el apoyo de las fuerzas de seguridad pública local y federal en casos de emergencia.⁵⁸

Sexto Congreso. Por otra parte, el Sexto Congreso hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que garantizaran el tratamiento justo y equitativo de las mujeres como miembros del personal encargado de administrar la justicia penal y recomendó que se adoptaran medidas especiales para contratar, dar capacitación y facilitar el ascenso de personal femenino en la administración de la justicia de menores.

⁵⁶ "**Artículo. 73.** El Congreso tiene facultad:

XXI.- Para expedir:

(...).

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales; (...)"

⁵⁷ "**Artículo 1**".

⁵⁸ "**Artículo 16**".

La Custodia Penitenciaria observará de manera irrestricta los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, visitas y personal del Centro.⁵⁹

Para el restablecimiento del orden, a solicitud de la autoridad competente, las instituciones encargadas de la seguridad pública podrán intervenir en el restablecimiento del orden al interior de los Centros en caso de emergencia y/o contingencia de conformidad con lo que se encuentre establecido en los Protocolos de intervención en casos de restablecimiento del orden, con el uso proporcional de la fuerza y con los protocolos de uso de las armas letales y no letales respectivamente.⁶⁰

Para el caso que aquí nos ocupa, se hace especial énfasis en que, la normatividad en comento establece la Conferencia⁶¹ dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios y la Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los correspondientes para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad, la seguridad y bienestar del personal y de quienes ingresan a los Centros. La Conferencia dictará protocolos, al menos, en las siguientes materias: "IV. De uso de la fuerza;"⁶²

Como medidas de vigilancia especial, entre otras, establece que en caso de declaratoria de alerta, el Director del Centro Penitenciario deberá solicitar el apoyo a las fuerzas de seguridad pública, así como dar vista al Ministerio Público y al organismo público de protección de derechos humanos competentes.⁶³

⁵⁹ "Artículo 20".

⁶⁰ "Artículo 21".

⁶¹ La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

⁶² "Artículo 33".

⁶³ "Artículo 37".

Finamente, se observa que dispuso el uso de la fuerza y el empleo de medios coercitivos durante las revisiones quedarán sujetos a las normas y protocolos aplicables, mismos que atenderán los estándares y las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Por su parte, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, en su artículo 15,⁶⁴ prohíbe expresamente la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Dispone que las autoridades deben garantizar la seguridad física, mental y emocional de las personas adolescentes y proscribire los castigos corporales, la reclusión en celda, y cualquier otra sanción o medida disciplinaria contraria a sus derechos humanos.

Establece **derechos de las personas adolescentes en prisión preventiva o internamiento**; al disponer que gozarán de todos los previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, siempre y cuando no hubieren sido restringidos por resolución o sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas. Se enuncia, el que se garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica; a no recibir castigos corporales ni cualquier tipo de medida que vulnere sus derechos o ponga en peligro su salud física o mental; y, **a no ser controlados con fuerza o con instrumentos de coerción, salvo las excepciones que determine la propia ley y de acuerdo a las disposiciones establecidas respecto al uso legítimo de la fuerza.**

⁶⁴ "**Artículo 15.** Prohibición de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
Estarán prohibidos todos los actos que constituyan tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
Las autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, deberán garantizar la seguridad física, mental y emocional de las personas adolescentes.
Quedan prohibidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción o medida disciplinaria contraria a los derechos humanos de la persona adolescente.
No podrá ser sancionada ninguna persona adolescente más de una vez por el mismo hecho. Quedan prohibidas las sanciones colectivas".

Contempla que los centros de internamiento dentro de las áreas especializadas de la autoridad administrativa,⁶⁵ cuentan con la facultad de **"hacer uso legítimo de la fuerza para garantizar la seguridad e integridad de las personas sujetas a la Ley, la disciplina en la Unidad de Internamiento y evitar daños materiales. En todos los casos deberá informar inmediatamente al titular de la Autoridad Administrativa sobre la aplicación de las medidas adoptadas. Al hacer uso legítimo de la fuerza, las autoridades deberán tomar en cuenta el interés superior de la niñez y utilizarán el medio idóneo, proporcional y menos lesivo para éste y sólo por el tiempo estrictamente necesario para mantener o restablecer el orden o la seguridad"**.⁶⁶

El artículo 74 de la ley en cita,⁶⁷ prevé además la observancia del **Sistema Nacional de Seguridad Pública** al disponer que éste dará seguimiento para que todos los elementos de las instituciones de seguridad pública como auxiliares del Sistema Integral **reciban capacitación conforme a protocolos**, en materia de detención y

⁶⁵ "Artículo 3. Glosario

(...).

III. Autoridad Administrativa: Órgano Especializado en la Ejecución de Medidas para adolescentes;

(...)"

⁶⁶ "**Artículo 72**. Áreas especializadas de la Autoridad Administrativa

(...).

IV. Los Centros de Internamiento contarán con las siguientes atribuciones:

(...).

d) Hacer uso legítimo de la fuerza para garantizar la seguridad e integridad de las personas sujetas a esta Ley, la disciplina en la Unidad de Internamiento y evitar daños materiales. En todos los casos deberá informar inmediatamente al titular de la Autoridad Administrativa sobre la aplicación de las medidas adoptadas. Al hacer uso legítimo de la fuerza, las autoridades deberán tomar en cuenta el interés superior de la niñez y utilizarán el medio idóneo, proporcional y menos lesivo para éste y sólo por el tiempo estrictamente necesario para mantener o restablecer el orden o la seguridad, y

(...)"

⁶⁷ "**Artículo 74** (...) Los elementos de las instituciones de seguridad pública que intervengan en la detención de alguna persona adolescente, además de las obligaciones que establezcan otros ordenamientos legales aplicables, deberán:

I. Utilizar un lenguaje sencillo y comprensible cuando se dirija a ésta;

II. Abstenerse de esposar a las personas adolescentes detenidas, a menos que exista un riesgo real inminente y fundado de que la persona pueda causar un daño para sí o para otros;

III. Hacer uso razonable de la fuerza únicamente en caso de extrema necesidad y hacerlo de manera legítima, proporcional, gradual y oportuna;"

medidas especiales para la protección de los derechos de las personas adolescentes. Los elementos de las instituciones de seguridad pública **que intervengan en la detención** de alguna persona adolescente, además de las obligaciones que establezcan diversos ordenamientos legales aplicables, deberán, entre otras cuestiones, **abstenerse de esposar** a las personas adolescentes detenidas, a menos que exista un riesgo real inminente y fundado de que la persona pueda causar un daño para sí o para otros y **hacer uso razonable de la fuerza** únicamente en caso de extrema necesidad y ello, de manera legítima, proporcional, gradual y oportuna.

Además dicha **Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes** en su numeral 236, establece que el régimen interior de los **Centros de Internamiento estará regulado por un Reglamento**, que dentro de sus disposiciones deberá incluir las relativas a las conductas que constituyen faltas y las medidas disciplinarias a las que den lugar, señalando con claridad la intensidad y la duración de las mismas, así como los procedimientos para imponerlas.

Que la autoridad administrativa ordenará a las del Centro de Internamiento, que **se adopten las medidas necesarias para proteger la integridad física de las personas adolescentes sujetas a internamiento** y de sus visitantes, así como para mantener las condiciones de vida digna y segura en el interior de los mismos y como medidas para garantizar la seguridad. El precepto 239 del mismo cuerpo normativo, dispone que cuando dichas medidas impliquen la protección de la integridad física, salud y seguridad personal de las personas adolescentes sujetos a la medida de sanción de internamiento se harán efectivas de inmediato; cuando dichas medidas impliquen correcciones y adecuaciones en los servicios e instalaciones de los Centros de Internamiento, la autoridad

administrativa señalará un plazo prudente para que mediante su cumplimiento y ejecución se garanticen condiciones de vida digna en el interior del Centro.

5.1. Argumentos de inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el citado precepto legal autoriza el uso de la fuerza en centros preventivos, de reinserción social y de instituciones de reintegración social de adolescente, sin hacer una diferenciación específica para el tratamiento de los internos.

Asimismo, establece supuestos de aplicación generales, sin parámetros jurídicos y da una amplia definición sobre el uso de la fuerza por los integrantes de instituciones de seguridad pública, en particular en los centros preventivos, de reinserción social y de instituciones de reintegración social, que tiene alcances incluso en la prisión preventiva para adolescentes, transgrediendo con ello los principios previstos en los numerales 10.3, 13.1 y 13.3 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”.

Por otra parte, la norma autoriza el uso de la fuerza pública en dos sistemas que resultan asimétricos, el de adultos y el de adolescentes, y al tratarlos de manera indiferenciada genera una violación al artículo 18 constitucional, que prevé la obligación de la Federación y los Estados de establecer un sistema integral de justicia para menores.

Y que en el artículo en pugna el legislador busca regular cualquier concentración de personas confinadas por las autoridades, sin atender a la peculiar condición social de las personas en desarrollo. Lo que transgrede las Reglas Mínimas de las Naciones

Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y el artículo 3.1 de la Convención sobre Derechos del Niño.

Además, se permite el uso de armas de fuego, pues aun cuando se limita a que sean utilizadas como último recurso, esto resulta discrecional porque carece de señalamiento de los casos y condiciones en que se empleará la fuerza y el uso de armas de fuego en centros de reintegración social de adolescentes; lo cual contraviene el punto 65 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, en el que se prohíbe expresamente que en centros donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México señala que el dispositivo transgrede el derecho a la reinserción social y la garantía de que el sistema penitenciario se organice sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Habida cuenta que se contraviene lo dispuesto en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la obligación de los Estados de tomar medidas de protección a favor de los menores y, además, deja de observar lo dispuesto por los numerales 37, 39 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los que se dispone el derecho de los niños privados de su libertad a ser tratados con humanidad y respeto, para lo que debe tomar en cuenta las necesidades de las personas por su edad en el establecimiento de leyes, procedimientos e instituciones específicos para niños; y el numeral en comento no establece un tratamiento específico para el uso de la fuerza considerando la edad de los adolescentes.

También se contrapone con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir La Ley, y a su parecer, el precepto debería establecer claramente los niveles del uso de la fuerza, especificando que la última opción es el empleo de armas incapacitantes no letales, con la finalidad de evitar al máximo poner en riesgo la vida y la integridad física de las personas, y que únicamente podrán emplear armas de fuego o letales en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; con el propósito de evitar la comisión de un delito o con objeto de detener a persona que representa un peligro y oponga resistencia a su autoridad, o trate de fugarse, esto es, sólo en casos de legítima defensa.

El artículo 24 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 24. La fuerza se empleará en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, **cuando sea estrictamente necesario** para mantener la seguridad y el orden de las personas detenidas o bajo custodia. Por lo que las decisiones respecto del uso de la misma, no se verán influidas por el hecho que los internos se encuentren dentro de los mismos, aún en caso que estén armados, situación en la que deberá privilegiar un sistema de prevención frente a uno de reacción **como último recurso se emplearán las armas de fuego.**

Lo anterior, con apego en lo establecido en la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables en la Entidad".

5.2. Manifestaciones sobre la irregularidad constitucional del artículo 25 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que una regulación, como la que se estudia, que autoriza medios de sanción a adultos como adolescentes, tales como candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos,

cadenas o camisas de fuerza, en nada favorecen la reintegración social y familiar, como principios que rigen el sistema integral de justicia para adolescentes; en tanto su uso puede resultar perjudicial para la salud psicológica, así como ocasionar perturbaciones al libre desarrollo de la personalidad.

Que las sanciones que se pretenden implementar a adolescentes resultan coincidentes con la definición de castigo corporal, en el que se observan dos elementos que permiten distinguir el castigo corporal de los malos tratos, uno subjetivo y otro objetivo, el primero consiste en la intención de corregir, disciplinar o castigar el comportamiento del niño, niña o adolescente, y el segundo, se configura con el uso de la fuerza física. Por ello, al tratarse de castigos corporales, constituye por sí misma una forma de tratamiento cruel e inhumano, lesiva de la libertad psíquica y moral de la persona, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que vulnera el derecho de todo detenido al respeto a la dignidad inherente a la persona.

Aduce que estas medidas de sanción a las personas privadas de su libertad resultan transgresoras de los derechos humanos a la seguridad jurídica, de integridad personal, física y mental, de protección integral de las personas, de prohibición de tratos crueles e inhumanos; así, atenta no sólo contra las bases constitucionales del sistema penitenciario, sino contra la prohibición expresa del artículo 19 de evitar “todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles”.

También, que estas medidas no responden a una aplicación legal específica sino una libre determinación de “alta peligrosidad”, incluso a adolescentes, por parte de la autoridad, sin que ello

responda a un tratamiento legal para su uso, resulta de aplicación discrecional y condicionante para la permisión de cualquier actuación.

Que el dispositivo asume que las características personales del individuo son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena o para el uso de la fuerza, así, el Estado a través de sus órganos, está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona.

Por su lado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México señala al respecto que la norma impugnada vulnera el principio de fraternidad, el derecho a la legalidad y seguridad jurídica al establecer como sanción el uso de candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza para cualquier persona, adolescente o mayor de edad, que sea considerada como de alto peligro, toda vez que no se pueden imponer sanciones atendiendo a la peligrosidad de las personas, sino únicamente por los actos que realicen.

Menciona que este artículo es contrario a lo establecido en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y los Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, en los que se señala que ninguna persona en detención o prisión podrá ser sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Y que contraviene lo dispuesto en el punto 15 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en el sentido de que no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

Por otra parte, tal precepto normativo no distingue, en la aplicación de la sanción entre adultos y menores de edad, por los que con su aplicación a adolescentes privados de su libertad vulnera el principio de interés superior del menor.

Estima que se transgrede el derecho a la reinserción social y la garantía de que el sistema penitenciario se organice en base al respeto a los derechos fundamentales, el respeto de los adolescentes por su condición de personas en desarrollo, así como, que la calificación de la peligrosidad de una persona con un criterio libre y discrecional, genera incertidumbre jurídica

El dispositivo de referencia es del tenor siguiente:

"Artículo 25. En los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, **no se aplicará como medio de sanción a los internos, candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza, excepto cuando la persona de la que se trate represente un alto peligro"**.

5.3. Inconsistencias atribuidas al artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación a este punto sostiene que dicho numeral transgrede el principio de legalidad, pues al establecer que el **"modelo y los métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes"**, lo cual habilita determinaciones específicas en cada centro de tratamiento por autoridades diversas en parámetros estrictamente discrecionales.

Que la porción normativa **"y su aplicación deberá ser por el tiempo estrictamente necesario"**, no responde a plazos objetivos ni proporcionales, siendo que se trata de medidas que limitan derechos, por lo que el legislador no tomó en consideración un orden o escala

que garantice que las personas que sean sometidas a los modelos o métodos de sujeción sean acordes con la propia graduación del marco legal, transgrediendo con ello el principio de proporcionalidad; al no establecer máximos ni mínimos.

Siendo el principio de proporcionalidad un elemento indispensable para determinar la razonabilidad del uso de la fuerza pública, su verificación está referida a la elección del medio y modo idóneo en su aplicación, por lo que si no hay un parámetro legalmente establecido, sino que se deja como facultad discrecional de la autoridad, indeterminada por la ley, la decisión no se ajustará a la garantía de seguridad jurídica de debida motivación, pues estas normas carecen de directrices mínimas para su aplicación y en segundo lugar se genera, por su vaguedad, una aplicación discrecional por parte de las autoridades administrativas de los centros de reinserción social.

El numeral de mérito dispone:

"Artículo 26. El modelo y los métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes y su aplicación deberá ser por el tiempo estrictamente necesario".

5.4. Análisis de la constitucionalidad de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Una vez precisados los planteamientos de invalidez, este Alto Tribunal considera que el estudio de la constitucionalidad de los preceptos impugnados se llevará a cabo de manera conjunta debido a su vinculación, y mediante un ejercicio abstracto de regularidad constitucional conforme al artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de que este Alto Tribunal

considera dable suplir los conceptos de invalidez planteados en las demandas.

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 96/2006, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS".⁶⁸

En ese entendido, se hace patente que la **reforma al artículo 18, párrafos cuarto y sexto, así como al precepto 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, mediante decreto publicado el día dos de julio de dos mil quince, facultó al Congreso de la Unión, para expedir la legislación única de ejecución de penas y en materia de justicia penal para adolescentes que rija en la República en el orden federal y en el fuero común,⁶⁹ por tanto, quedó vedada para las Legislaturas Estatales.**

⁶⁸ Texto y datos de identificación de la jurisprudencia señalada: "Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiriera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad". Época: Novena Época. Registro: 174565. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 96/2006. Página: 1157.

⁶⁹ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: XXI. Para expedir:

Es válido señalar que dicha reforma, según la exposición de motivos, se hizo con la intención siguiente: **"se pretende concretar un sistema integral de justicia penal para adolescentes nacional definido y reglamentado por la Federación, a través del Congreso de la Unión, pero operado y aplicado por la propia Federación y las Entidades Federativas como se pretendió en la iniciativa de reforma constitucional de 2005, pero que no prosperó y no se consolidó en el texto constitucional, [...] la estandarización de los criterios normativos del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes a través de la previsión constitucional de la concurrencia de competencias en esta materia, para que sólo sea el Congreso de la Unión el que tenga las facultades constitucionales para crear una Nueva Ley Nacional con características de Ley General, en la que distribuya competencias".**⁷⁰

En su régimen transitorio, el referido Decreto dispuso que la Federación expidiera la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, abrogó la Ley Federal de Justicia para Adolescentes publicada el veintisiete de diciembre de dos mil doce; y, determinó que la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el entonces Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como la legislación vigente en la materia de justicia para adolescentes expedida por las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del —otrora— Distrito Federal,

(...).

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(...)"

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

⁷⁰ Texto obtenido de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación del Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes.

continuarían en vigor hasta el inicio de vigencia de la Legislación Nacional que expidiera el Congreso de la Unión conforme al propio precepto.⁷¹

Acorde con ello, el **dieciséis de junio de dos mil dieciséis** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**, emitidas por el Congreso de la Unión, que por disposición de su correspondiente artículo Primero Transitorio entraron **en vigor al día siguiente**.

Ahora bien, por cuanto respecta **a la Ley Nacional de Ejecución Penal**, según se expuso en el punto 5 que antecede en ella se regula lo referente a las condiciones en que pudiera actualizarse el uso de la fuerza, en los centros preventivos, de reinserción o readaptación social, a que se contraen los numerales 24, 25 y 26 de la Ley que aquí se analiza, **de manera que constitucionalmente se facultó al Congreso de la Unión para legislar al respecto, el que a la postre, ha ejercido tal función**.

Por otro lado, ante la expedición de la **Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**, las normas estatales referidas en sus artículos transitorios, cesaron su vigencia o fueron abrogadas en términos del mismo.

⁷¹ Los Transitorios Primero y Segundo de la misma reforma, establecen:

"PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, previendo las disposiciones transitorias necesarias para diferenciar el inicio de su vigencia, en función de la etapa del proceso de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en que se encuentren. En razón de lo anterior, se abroga la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012.

La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como la legislación vigente en materia de justicia para adolescentes expedida por las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación nacional que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto".

Además, el Décimo Segundo Transitorio dispuso el establecimiento de los protocolos requeridos para la operación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; así como que, la Federación y las entidades federativas deberían publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulte necesaria para la implementación de esa ley; y, el Congreso de la Unión reformaría la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para incluir en el sistema a la Conferencia Nacional de Autoridades Administrativas Especializadas en la Ejecución de Medidas para Adolescentes, integrada por los titulares en la materia de cada Entidad Federativa y del Poder Ejecutivo Federal.

Así, el modelo constitucional transitorio, incidió fundamentalmente en los contenidos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno.

Lo anterior, lleva a considerar que el hecho de que la entidad federativa lleve a cabo actos legislativos, como la expedición de los mencionados artículos 24, 25 y 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que implican medios o métodos de sujeción en centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración para adolescentes, **violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, contrariando las pretensiones y finalidades unificadoras bajo las cuales se estructuró el sistema de justicia penal**, como una legislación única que rija en el orden federal y en el fuero común.⁷²

Por tanto, la emisión de los numerales en análisis deviene contraria a la pretensión de la reforma constitucional para crear un

⁷² En términos del artículo 18 constitucional.

sistema homogéneo y coordinado en todo el país, por referirse a centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, **que como se ha dicho, constituyen una facultad reservada al Congreso de la Unión, en el precepto 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.**

Consecuentemente, el legislador local no atendió el modelo transitorio constitucional, por lo que se presenta un vicio de inconstitucionalidad pues el Congreso del Estado de México, no contaba con facultades para legislar en las materias de que se trata, ni siquiera modificar la norma local existente, en lo tocante a menores de edad.

En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que el contenido de los numerales objeto de estudio en este apartado, violan lo estipulado en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal que facultó de manera expresa al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de justicia penal para adolescentes.

Por tanto, el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, fecha en que se expidieron los numerales impugnados que se estudian en este apartado, *la legislatura estatal estaba impedida para ello*, pues si bien la reforma al precepto 18 constitucional facultó a las entidades federativas a establecer un sistema integral de justicia para adolescentes, ello constituye la adecuación de sus normas para la implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Atento a lo anteriormente expuesto, este Alto Tribunal concluye que los artículos 24, 25 y 26 impugnados **deben ser declarados inconstitucionales e invalidados en su totalidad**, por transgredir el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Ausencia de sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México señala que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no contempla las sanciones que deben ser aplicadas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que en ejercicio del uso de la fuerza vulneren los derechos de las personas, lo cual resulta contrario a lo establecido por la propia ley y por el séptimo de los llamados Principios de La Habana.

A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de invalidez planteado resulta **infundado** y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que el capítulo XV de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, prevé lo relativo a las sanciones.

En esa tesitura, los artículos 51 a 53 del referido ordenamiento legal establecen diversas provisiones relacionadas con el tópico de las sanciones a los elementos de las instituciones de seguridad pública. El artículo 52, por ejemplo, precisa que el mando o elemento que tenga conocimiento de un exceso o uso ilegítimo de la fuerza **"está obligado a denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente"**, siendo que **"[n]o se podrán invocar circunstancias excepcionales, tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el uso de la fuerza en contra de los principios y responsabilidades"**.

Habida cuenta que el artículo 53 del ordenamiento legal combatido, prevé que cuando los agentes y elementos de las instituciones de seguridad pública **"no adopten todas las medidas necesarias y suficientes para hacer uso de la fuerza pública y de las armas de fuego e inobserven lo dispuesto en esta Ley, se les iniciará una investigación interna por parte de la institución de seguridad a la cual pertenezcan"**.

En tales casos, los resultados de la indagación **"se comunicarán a**

los órganos de control que correspondan y en su caso, se dará vista al Ministerio Público para que sean acreedores, de acuerdo con su participación a la aplicación de la responsabilidad administrativa, civil o penal y aquellas sanciones que señalen la Ley de Seguridad del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios".

Atento a lo anterior, resulta inconcuso que el hecho de que la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no establezca las sanciones específicas que deben imponerse a los servidores públicos por el uso indebido de la fuerza, de manera alguna implica que se autorice la impunidad en esos casos, pues el propio ordenamiento legal prevé que *se les deberá iniciar una investigación interna y se comunicará a los órganos de control que correspondan y en su caso, se dará vista al Ministerio Público para que sean acreedores, de acuerdo con su participación a la aplicación de la responsabilidad administrativa, civil o penal y aquellas sanciones que señalen la Ley de Seguridad del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*".

En esa lógica, si bien la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México no contempla las sanciones específicas que deban imponerse a los servidores públicos que incurran en el uso abusivo o excesivo de la fuerza, lo cierto es que sí prevé la manera en que debe procederse en esos casos, es decir: **(I)** establece que deberá de llevarse a cabo una investigación de tales hechos por parte de la institución de seguridad respectiva; y **(II)** que los resultados de tal investigación deberán de remitirse a los órganos de control respectivos para que determinen las responsabilidades administrativas, civiles o penales y aquellas sanciones previstas en la Ley de Seguridad del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que en su caso,

deberán interponerse al integrante de las instituciones de seguridad pública.

Atento a lo anterior, se concluye que, contrario a lo argumentado por la Comisión accionante, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México *no es omisa en proveer lo relativo a la aplicación de sanciones derivadas del empleo indebido de la fuerza y armas de fuego*. Siendo que no se está en el caso de examinar si el procedimiento de responsabilidades y sanciones que, respectivamente, regulan las diversas leyes a las que se ha hecho referencia, se encuentra apegado al parámetro de regularidad constitucional, ya que tales cuestiones no forman parte de la materia de estudio del presente medio de control constitucional.

7. Ausencia de salvaguardas necesarias para la capacitación de los miembros de seguridad pública. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México señala que si bien la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, contempla aspectos relacionados con la capacitación de los miembros de seguridad pública, lo cierto es que debió de haber previsto que antes de iniciar su vigencia, todos los elementos de seguridad pública fueran capacitados, adiestrados y certificados para el uso de la fuerza y de las armas, a fin de cumplir con el principio de legalidad consagrado en la Constitución Federal.

A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el anterior motivo de disenso resulta **infundado** y, para establecer las razones de ello, se estima pertinente traer a contexto que los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba)

del veintisiete de agosto al siete de septiembre de mil novecientos noventa, señalan en su apartado de “Calificaciones, capacitación y asesoramiento” en los puntos 18, 19, 20 y 21, que **los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa.** Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico.

Asimismo, procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **reciban capacitación en el empleo de la fuerza** y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

Lo anterior, se debe hacer prestando especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a **los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego**, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las **técnicas de persuasión, negociación y mediación**, así como a los medios técnicos, **con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego**. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

También deben proporcionar orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas

de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, párrafo noveno, establece que 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 términos de la ley, y en las respectivas competencias que la propia 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.

Asimismo, dispone que 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 bases mínimas, entre otras, que ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.**

Al respecto, cabe mencionar que este Tribunal Pleno, en sesión de fecha doce de febrero de dos mil nueve al resolver el 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, por unanimidad de once votos, advirtió deficiencias y carencias sistemáticas en la actividad policial en general que influyeron en los acontecimientos, ello debido a las omisiones legislativas que normaran el uso de la fuerza del Estado y orientaran la

actuación de los policías, así como la ausencia de protocolos en esta materia que enmarcaran su formación y modo de actuar cuando se justifique el uso de la fuerza.

Se precisó que mientras la problemática de las policías no se atendiera de manera sistemática, en todas sus aristas, y superara el rezago imperante, no podría resolverse el problema de la falta de profesionalismo para mejora en la ejecución de los operativos de policía conforme a los estándares constitucionales e internacionales. Que la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** contempla amplias y sistemáticas reglas para la profesionalización de los cuerpos de seguridad que, precisamente, tienden a resolver la problemática planteada y dan cuenta de que las deficiencias en la profesionalización de la policía también han sido preocupación legislativa.

En lo atinente al caso que nos ocupa, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México sostuvo que aun cuando la norma en estudio en su capítulo VII, contempla aspectos sobre la capacitación, ésta debió haber previsto que todos los elementos de seguridad pública fueran capacitados, adiestrados y certificados en el uso de la fuerza y de las armas de fuego antes de iniciar su vigencia; y que la capacitación debe ser constante y permanente.

El artículo Cuarto Transitorio de la ley impugnada señala:

"CUARTO. Para efectos de la presente Ley, las instituciones de seguridad pública del Estado de México deberán capacitar a sus integrantes en el adecuado ejercicio del uso de la fuerza pública, dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de su publicación".

A fin de emitir el pronunciamiento del caso, debe atenderse que acorde con el mencionado artículo 21 de la Constitución General, la seguridad pública en su función concurrente del Estado, observa como

cualidad específica un perfil del funcionario público encargado de su ejercicio, exigible de manera **previa** a su acceso al cargo, es decir, como requisito para poder aspirar y, eventualmente, ejercer un cargo o empleo público dentro del sistema.

Efectivamente, el citado precepto 21 constitucional, en su párrafo noveno, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que para su efectividad, comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Se estima pertinente enfatizar en el mandamiento de que tal función se llevará a cabo en los términos de la ley y en las respectivas competencias que la propia Constitución señala.

Que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rige por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esa Constitución.

Asimismo, que la coordinación entre el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública **conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública** que está sujeto a bases mínimas, entre otras, que ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

En ese contexto, se tiene que el Congreso de la Unión emitió la ley reglamentaria del precepto constitucional en comento, a saber, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 7, prevé como obligación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas

competencias, garantizar su cumplimiento y contribución a la efectiva coordinación del Sistema. Dentro del capítulo III, intitulado "De las Academias e Institutos", el artículo 47 dispone que la Federación y las entidades federativas establecerán y operarán academias e institutos que serán responsables de aplicar los programas rectores de profesionalización.

El numeral 48 del propio cuerpo normativo, establece que en materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:

- I. Los contenidos básicos de los programas para la formación, capacitación y profesionalización de los mandos de las Instituciones policiales;
- II. Los aspectos que contendrá el Programa Rector;
- III. Que los integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los programas correspondientes a las Academias y de estudios superiores policiales;
- (...)
- IX. Las demás que establezcan otras disposiciones legales".

Por otra parte, en el ordinal 41 de esa legislación se dispone que los integrantes de las instituciones policiales estarán obligados, entre otras, a observar las normas aplicables y **"...Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho"**.

Además, la normatividad de mérito contempla la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de cuya integración participan diversas Conferencias, entre ellas, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación y las entidades federativas.

Teniendo entre sus funciones las siguientes:

I. Impulsar la coordinación de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública;

II. Promover la capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales, conforme al Programa Rector de Profesionalización;

(...)"

Por otro lado, prevé la actuación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación y del Centro de Control de Confianza, que contará con un órgano consultivo integrado por las instituciones públicas y privadas que se determinen en el Reglamento de la propia legislación.

Así como que, al citado Centro Nacional de Certificación y Acreditación corresponde, verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la Federación, Estados y Distrito Federal, realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.

En el anterior contexto, en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, se contienen las bases rectoras del sistema, previendo que se establezcan y operen academias e institutos responsables de aplicar programas rectores de profesionalización, a los que habrán de sujetarse los integrantes de las Instituciones Policiales.

Siendo importante enfatizar en la mencionada disposición de la forma en que habrá de llevarse a cabo el uso de la fuerza pública, esto es, **"de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho"**.

Así como que la organización contempla diversas Conferencias, entre ellas, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación y las entidades federativas, y el establecimiento de protocolos que tienen como finalidad última garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales rectores de la seguridad pública establecidos en el precepto 21 constitucional.

De ahí que, es dable considerar que los elementos de los cuerpos de seguridad son capacitados para el desempeño y ejercicio de sus funciones propias de manera previa a su incorporación al servicio, cuya especialización y actualización es supervisada por los órganos integrantes del propio sistema, en términos de la ley reglamentaria del mencionado mandato constitucional y demás ordenamientos de ahí derivados.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la previsión del impugnado artículo Cuarto Transitorio de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en el sentido de que para efectos de la misma, las instituciones de seguridad pública de esa entidad deberán capacitar a sus integrantes en el adecuado ejercicio del uso de la fuerza pública, dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de su publicación, debe entenderse como un plazo límite razonable para concluir con la capacitación propia; sin perjuicio de que este Tribunal Pleno considera la pertinencia de exhortar a la emisión de protocolos y manuales mediante los cuales se especifiquen de manera clara y puntual lo que ha de entenderse por los términos “de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho”.

Sin embargo, no se trata de la ausencia total de capacitación sobre el tema de mérito, de suerte que el motivo de invalidez hecho valer por las accionantes deviene infundado.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de invalidez de los artículos 12, fracción III, incisos a) y b), 24, 25, 26, 33, fracción I y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, surtirá sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de ese Estado, y en los términos siguientes:

- (I) El artículo 12, fracción III, incisos a) y b), **en su totalidad.**
- (II) Los artículos 24, 25 y 26 **en su totalidad.**
- (III) El artículo 40 en la parte normativa que señala: "**sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables**".

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad **27/2016** y **28/2016**, promovidas respectivamente, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

SEGUNDO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad **25/2016** promovida por los integrantes de la LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de México.

TERCERO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación de los artículos 3, fracciones II, V y XII, 12, fracción II, inciso b), 14, 15, 19, fracción VII, 33, fracción II, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción III, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis.

QUINTO. Son infundadas las omisiones legislativas consistentes en la ausencia de sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza y de salvaguardas necesarias para la capacitación de los miembros de las instituciones de seguridad pública, atribuidas a la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis.

SEXTO. Se declara la invalidez de los artículos 12, fracción III, incisos a) y b), 24, 25, 26 y 40 en la porción normativa "**sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables**", todos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en

el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

SÉPTIMO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

OCTAVO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México”, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña

Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, en su tema 2, denominado “De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”, consistente en determinar que dichas comisiones cuentan con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de control de constitucionalidad.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo separándose de varias consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, en su tema 1, denominado “De los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México”, consistente en sobreseer en la acción promovida por los integrantes de la LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de México. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo

a las causas de improcedencia, consistente en que se sobresea en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 respecto de los actos que fueron impugnados en la misma.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado “Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica [Uso de la fuerza pública y armas de fuego]”, subtemas 1.2., “Constitucionalidad del artículo 3, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [agresión inminente]”, y 1.3., “Constitucionalidad del artículo 3, fracción XII, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [legítima defensa]”, consistentes en reconocer la validez del artículo 3, fracciones II y XII, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, con base en una interpretación sistemática. Los señores Ministros Luna Ramos apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron a favor. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado “Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica [Uso de la fuerza pública y armas de fuego]”, subtema 1.4., “Constitucionalidad de los artículos 3, fracción V, 12, fracción II, inciso

b), 19, fracción VII, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [armas intermedias e incapacitantes]”, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción V, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales apartándose de consideraciones votaron a favor.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado “Violación a los derechos humanos de reunión y expresión”, subtema 3.1., “Constitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México”, consistente en reconocer la validez del artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, bajo una interpretación sistemática. Los señores Ministros Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron a favor. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracciones II, V y XII, 12, fracción II, inciso b), 14, 19, fracción VII, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al no alcanzar una mayoría

calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, y cinco votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado “Violación a los derechos humanos de reunión y expresión”, subtema 3.2., “Constitucionalidad del artículo 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México”, consistente en reconocer la validez del artículo 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, bajo una interpretación sistemática. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en reconocer la validez del artículo 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, bajo una interpretación sistemática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado “Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica [Uso de la fuerza pública y armas de fuego]”, subtema 1.5., “Constitucionalidad del artículo 33, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [otros materiales o instrumentos]”, consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 33, fracción II, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz con reservas, Franco González Salas con precisiones, Piña Hernández con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales únicamente en lo que constituya una

narrativa, respecto del considerando quinto, relativo al marco general de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado “Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica [Uso de la fuerza pública y armas de fuego]”, subtema 1.1., “Constitucionalidad del artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [agresión real]”, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, con base en una interpretación sistemática. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado “Violación a los derechos humanos de reunión y expresión”, subtema 3.3. “Constitucionalidad del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México”, consistente en reconocer la validez del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, bajo una interpretación sistemática. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar

Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado “Violación a los derechos humanos de reunión y expresión”, subtema 3.4., “Constitucionalidad del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México”, consistente en reconocer la validez del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos vencida por la mayoría al votar en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, Piña Hernández, Medina Mora I. por razones distintas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6, denominado “Ausencia de sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza”, consistente en declarar infundada la omisión legislativa en cuanto a la ausencia de sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza, atribuida a la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el

Estado de México. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos vencida por la mayoría al votar en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas y en contra de consideraciones, Medina Mora I. por razones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 7, denominado “Ausencia de salvaguardas necesarias para la capacitación de los miembros de seguridad pública”, consistente en declarar infundada la omisión legislativa en cuanto a las salvaguardas necesarias para la capacitación de los miembros de las instituciones de seguridad pública, atribuida a la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, denominado “Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos”, consistente en declarar la invalidez del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los

señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 5, denominado “Violación a los principios constitucionales de tratamiento digno a adolescentes y a personas mayores de edad en centros preventivos e instituciones de reintegración y reinserción social”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley que Regular el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de consideraciones, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I, con precisiones Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 2, denominado “Violación a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y última razón”, consistente en declarar la invalidez del artículo 40, en la porción normativa “sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre

que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistentes en determinar que surtan cuando se notifiquen los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresaron cuatro votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I. con precisiones y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 9, fracción XI, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez

Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 27 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó no incluir en el engrose la propuesta de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9, fracción XI, y 27 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al no alcanzar una mayoría calificada.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete previo aviso a la Presidencia.

Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario

General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

IMA/MCAHJ/pbg/ndv

V O T O P A R T I C U L A R

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL DIECISIETE.

El propósito de este voto es expresar las razones por las cuales compartí y disentí de diversos puntos que fueron motivo de discusión por parte de este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y sus acumuladas, en las cuales se impugnaron distintas disposiciones de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. Temas sobre los cuales me referiré de manera puntual.

1. Legitimación de los diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México

Comparto la premisa que subyace al problema que enfrentó la Suprema Corte a este respecto. Es decir, comparto que no existe ni en la Constitución Federal ni en la Ley Reglamentaria de la materia, una solución a la siguiente pregunta: ¿es procedente una acción de inconstitucionalidad cuando acude como promovente el 68% de los miembros de una legislatura local? Entiendo que las ministras y ministros integrantes de este Tribunal Pleno coincidieron en que la Constitución establece un piso mínimo —el 33%— pero no existe claridad respecto de la existencia de un techo.

Por tanto, ante la indeterminación del texto constitucional, como cualquier tribunal constitucional, este Pleno debe resolver la pregunta interpretando las normas. Así, quienes aceptan la necesidad de interpretar, por tanto, saben que no es un tema de reglas, sino de acudir a los principios del diseño institucional. Yo comparto esta conclusión.

Sin embargo, ante este primer problema de indeterminación, algunos ministros propusieron que justo por la falta de previsión expresa, el juicio debía declararse

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

procedente, pues sólo las causales de improcedencia nominadas pueden ser invocadas. No coincidí con esta propuesta. El legislador secundario, consciente de la imposibilidad de regular un listado único y exhaustivo de todos los impedimentos técnicos de procedencia, aceptó la existencia de causales de improcedencia innominadas. Tal como surge del artículo 19, fracción VIII, —aplicable por remisión del 59—ambos de la ley reglamentaria, cuando establece que el juicio es improcedente “[e]n los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley”.

Ahora bien, una vez se acepta la necesidad de interpretar a partir de la indeterminación del texto constitucional, la pregunta es qué principios deben invocarse para extraer la solución normativa.

Así, coincidí con la propuesta de que debe traerse a colación de manera destacada al principio *pro actione* y el de supremacía constitucional, los cuales apuntan en la dirección de expandir los supuestos de procedencia de los medios de control constitucional, justo para maximizar las posibilidades de que las leyes pasen por un examen de validez constitucional en sede judicial.

Sin embargo, me separo de quienes defienden esta posición, pues parten de la premisa de que estos principios son los únicos a maximizarse. Desde mi perspectiva, este es un caso de proyección del principio de división de poderes, pues la pregunta que abordamos se vincula con el alcance del radio de intervención de esta Suprema Corte en las tareas legislativas de los congresos locales.

Nuestra estructura constitucional se basa en el principio de que el poder debe difuminarse en distintos departamentos para evitar la concentración y los riesgos de un poder absoluto. Así, el poder legislativo, ejecutivo y judicial son diseñados sobre la base de distintas esferas competenciales, a partir de las cuales se busca poner en movimiento una dinámica de pesos y contrapesos.

Sin embargo, en relación con el poder judicial, la determinación de sus límites presenta una peculiaridad. Ese es el único poder que determina por sí mismo cuáles son sus fronteras de actuación. Al entenderse a la Constitución como

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

norma jurídica y ahí establecerse los límites de cada poder, el judicial es el árbitro encargado de señalar dónde se encuentran los límites competenciales de cada departamento. Por ende, al ser una cuestión de derecho, el poder judicial determina cuáles son sus límites al interpretar las normas que consagran sus facultades.

Son tres elementos constitucionales de cuya interpretación el Poder Judicial define principalmente los límites de su esfera de actuación frente a los otros dos poderes: (a) el grado de afectación o perjuicio resentido por el promovente; (b) la madurez de las cuestiones litigiosas a debatir, y (c) la finalidad práctica de una eventual sentencia.

- a. A través del grado de afectación, el Poder Judicial determina hasta dónde un reclamo se vuelve jurídicamente relevante para ser conocido por los jueces. Aquí se encuentra la discusión del interés simple, legítimo y jurídico.
- b. A través de la madurez, los jueces determinan si el litigio se encuentra en una etapa de definitividad idónea para que los jueces puedan resolver sobre sus méritos, por ejemplo, porque los otros dos poderes ya no tienen nada que decir con relación al mismo.
- c. Y la practicidad de una eventual sentencia se refiere a la idoneidad de la decisión judicial para imponer una solución jurídica al litigio en controversia. Aquí se encuentra la discusión sobre los posibles efectos de una sentencia.

Con excepción de la acción de inconstitucionalidad —a la cual no se le aplica el requisito de afectación, aunque sí los otros dos— todos los medios de control constitucional en México están diseñados bajo estos tres pilares, inspirados en el principio de división de poderes.

Sin embargo, este Tribunal Pleno debe cuestionarse cómo interpretar sus facultades en relación a un juicio de control abstracto. ¿Debe entenderse que la Constitución quiso crear un vacío de excepción al principio de división de poderes? Sólo una respuesta afirmativa —que no podría compartir— me llevaría a aceptar que solo el principio *pro actione* debía maximizarse en este caso.

En mi opinión, los casos difíciles o de indeterminación de las reglas de la acción de inconstitucionalidad deben resolverse buscando preservar el delicado equilibrio

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

de poderes previsto por la Constitución, buscando al mismo tiempo respetar el principio *pro actione*.

La solución, desde mi punto de vista, no podía hacer que alguno de estos dos principios se tornara absoluto.

Así, surgió la tercera y última objeción planteada en la discusión de este asunto: ¿cuál debe ser el estándar aplicable?

En mi opinión, la acción de inconstitucionalidad será procedente cuando acuda el equivalente al 33% —como lo establece expresamente la ley— entendiendo que el techo se encuentra en aquel porcentaje de integrantes de cada congreso local o federal —de acuerdo a la ley que lo regule— que sea suficiente para cambiar por sí mismo el contenido de esa ley, a menos que ese porcentaje mayor manifieste que acuden a la acción como una coalición de minorías para combatir distintos precedentes, por tratarse de minorías insuficientes por sí mismas para interponer acciones en los individual.

Este estándar es respetuoso con el sistema constitucional en tres aspectos:

- a. respeta el federalismo y la libertad configurativa del legislador local, pues para determinar cuándo nos encontramos frente a una mayoría de los integrantes que puedan cambiar la ley, debemos remitirnos a las leyes respectivas, sin que esta Corte pueda imponer un diseño para todos los congresos.
- b. Respeto las reglas constitucionales, pues es en el contenido literal de las normas donde se dirige a esta Corte a considerar porcentajes de los integrantes del órgano y no a evaluar si las minorías y mayorías son reales en cada proceso político. Las normas son las que establecen que el 33% es de los integrantes del legislativo —no de quienes participaron en la elaboración de la ley. Así, el techo debe determinarse siguiendo la misma racionalidad. Por eso, no compartí la opinión de quienes afirmaron que debía verificarse efectivamente si quienes acudían era una minoría real del proceso legislativo en cuestión.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

- c. Finalmente, maximiza el principio *pro actione*, pues entiende al 33% como un requisito mínimo, permitiendo a un porcentaje mayor acudir, siempre y cuando no sea una mayoría de sus integrantes. Sin embargo, aun en ese caso, el juicio puede ser procedente si los promoventes manifiestan que esa mayoría es en realidad la coalición de minorías insuficientes en lo individual para acudir a este medio. De esta forma se responde a la objeción que afirma que los legisladores pueden generar la improcedencia de la acción, simplemente añadiendo más legisladores a la demanda de aquella minoría que genuinamente quiere combatir la ley. Basta que los promoventes expliquen en qué calidad acuden.

Lo más importante es que este estándar es respetuoso del principio de poderes, pues –insisto- impide que el Poder Judicial intervenga en las funciones legislativas cuando se vuelve desproporcionado. Cuando a una acción acude una mayoría legislativa, identificándose como eso, una mayoría —no una coalición de minorías—, lo que se busca es transferir al poder judicial la discusión de los temas complicados que deben resolverse primeramente en sede legislativa, justo a través de la regla de mayoría. Sin que ello afecte los ciudadanos, pues tienen a su alcance el control difuso o el juicio de amparo para oponerse a la violación de sus derechos.

Por último, debo mencionar que no coincido con quienes nos invitaron a la siguiente conclusión: de admitirse el juicio, la acción se hubiera convertido en una opinión consultiva, por el hecho de que el legislador estableció una *vacatio legis* de la ley condicionada a la resolución de esta acción por parte de esta Suprema Corte.

En mi opinión, la naturaleza del medio de control constitucional no se desprende de las pretensiones de quien lo acciona. Menos aún puede provenir del artículo transitorio de una ley secundaria, el cual justamente puede ser objeto de estudio a través del propio medio de control. De ser así, el legislador podría blindar de control constitucional a cualquier ley previendo que su vigencia se encuentra condicionada a la resolución de determinada acción de inconstitucionalidad.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

La naturaleza se define por los propios elementos internos del juicio. La acción es un medio de control abstracto, para lo cual no es relevante lo que disponga el legislador secundario.

La razón que sostuve para compartir esta decisión, por tanto, no fue porque en este caso se tratara de una opinión consultiva, sino porque se nos invitaba a ejercer nuestras funciones de control constitucional de manera abstracta de manera no compatible con el principio de división de poderes.

2. Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley como pautas que dan contenido al parámetro de regularidad constitucional

Ahora bien, antes de referirme puntualmente al análisis constitucional de diversas disposiciones normativas, debo referirme al parámetro de regularidad constitucional que este Tribunal Pleno utilizó para correr el test de constitucionalidad sobre las normas impugnadas.

En el apartado 1 del estudio de fondo, esta Suprema Corte consideró oportuno hacer mención reiteradamente a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, también conocidos como los Principios de La Habana.

Si bien concuerdo con su aplicabilidad al caso concreto, esta Corte explicitó las razones para tomarlos en cuenta aun cuando, la gran mayoría, no se desprenden formalmente de preceptos de tratados internacionales o de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino de documentos emitidos por organismos internacionales de protección de derechos humanos, conocidos como en la academia como normas *soft law*.

En ese tenor, considero que instrumentos internacionales, tales como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, son principios formalmente de rango internacional que irradian sobre nuestro ordenamiento jurídico. En primer lugar, porque forman parte del derecho internacional al cual está sujeto nuestro ordenamiento jurídico. En segundo lugar, porque son normas que complementan

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

el contenido y alcance de los derechos humanos que entran en juego cuando los cuerpos policiacos hacen uso de la fuerza.

Así –insisto– me pareció adecuada la referencia y aplicabilidad de estas normas *soft law*, ya que la declaratoria de validez o invalidez de los preceptos legales objeto de análisis parte del contenido de derechos humanos tales como la legalidad, seguridad jurídica, salud, integridad física, libertad de expresión, reunión; entre otros. Por tanto, las diferentes reglas y principios que componen dichos instrumentos internacionales son –en mi opinión– las pautas necesarias para la clarificación del contenido de dichos derechos humanos y, en consecuencia, forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

3. Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica

Ya en el estudio de las normas impugnadas, haré referencia al sentido de mi voto respecto de la validez de tres normas definitorias que se encuentran en el artículo 3 (fracciones II, III y XII) de la ley impugnada, esto es, los conceptos de agresión inminente, agresión real y legítima defensa. Normas que fueron estudiadas en sus méritos por el Tribunal Pleno y que, sirven para justificar, en términos de la ley, el despliegue de la fuerza pública. Me referiré a cada uno de éstos.

En primer lugar, en lo que corresponde al concepto de agresión real (artículo 3, fracción III), consideré –con la mayoría– que no se actualizó un vicio de inconstitucionalidad, pues este es un concepto propio de la ciencia penal, cuyo empleo es común, por ejemplo, a todas las definiciones de legítima defensa que existen en los códigos penales.

A mi juicio, no existe un vicio de vaguedad que permita mayor duda para los destinatarios de la norma, es decir, las personas en apropiación del espacio público y los funcionarios públicos encargados del cumplimiento de las disposiciones de la ley. Desde mi perspectiva, una agresión real se define por su contrario, es decir, aquella imaginaria o valorada subjetivamente. Por esta razón compartí las conclusiones de la mayoría.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

Sin embargo, en un siguiente punto, no compartí las conclusiones del Tribunal Pleno. A mi juicio, la fracción II del artículo 3, donde se define la “agresión inminente” es inconstitucional.

En este caso, me pareció totalmente innecesaria la inclusión de esta categoría, y su repetición en la fracción XII. Los signos de que una persona está determinada a cometer una agresión que todavía no está en curso no solamente son absolutamente interpretables –rompiendo así el principio de objetividad- sino que no justifican la respuesta estatal de recurrir a la fuerza. Si ya existieran actos palpables de una agresión que amenaza bienes jurídicamente protegidos, estaríamos hablando de una agresión real.

Por tanto, consideré constitucionalmente injustificado que se establezca un tipo de agresión que no es presente para autorizar el uso de la fuerza. En efecto, su inclusión vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues el margen de discreción para recurrir a la fuerza está innecesariamente ampliado.

Finalmente, respecto de la fracción XII, en cuyo texto se pretende definir lo que debe entenderse por “legítima defensa”, me pareció incompleto al grado de arribar a la conclusión de que también es inconstitucional. Esta definición puede llegar a autorizar el uso de armas letales. Por tanto, la ausencia de la palabra “proporcionalidad” para calificar la respuesta estatal, no puede ser sustituida mediante integración normativa –como concluyó la mayoría.

El precepto impugnado muestra que debe haber racionalidad entre la agresión y los medios empleados para repelerla, pero el juicio de proporcionalidad no sólo se refiere a esta relación, sino también a una ponderación entre los daños y los beneficios de recurrir a la fuerza. De manera que la ausencia de la palabra “proporcional”, en el contexto específico de una norma que eventualmente autorizaría el recurso a la fuerza letal, genera incertidumbre sobre los niveles de fuerza que pueden ser empleados para que la respuesta de la autoridad configure legítima defensa, y con ello se provoca un vicio de inconstitucionalidad que no puede ser reparado mediante una interpretación condicionada.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

En este caso particular, no basta que la proporcionalidad esté contemplada como principio general de interpretación y aplicación de la Ley en cuestión, pues –en este punto- es imprescindible el mayor grado de determinación posible y una disminución correlativa del margen de discreción para la autoridad.

4. Violación a los derechos humanos de reunión y expresión

En otro tema, las comisiones accionantes confrontan la validez de los artículos 14, 15 y 16 de la ley. Aducen, para ello, que violan las libertades de reunión y expresión reconocidas en la Constitución Federal y en las normas de derechos humanos contenidas en diversos tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

En primer lugar, el artículo 14 faculta a los elementos policiacos a emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, pero no sólo eso, sino que supedita el empleo de esta fuerza únicamente a aquellas reuniones que sean respetuosas de lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución Federal.

En este punto hubo una mayoría que se expresó por la inconstitucionalidad de la norma, sin embargo, la mayoría no fue suficiente para la declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere el artículo 105, fracción II de la Constitución. Quiero expresar porqué estuve con esta mayoría.

Pienso que la disposición no es suficientemente clara respecto de qué tipo de multitudes ni disturbios públicos son necesarios para que los elementos puedan emplear el uso de la fuerza. Además, permite que los elementos de seguridad califiquen, como si de un control constitucional se tratara, cuáles reuniones y asociaciones cumplen con los requisitos constitucionales establecidos para los derechos de reunión y asociación.

Esta cuestión no sólo representa una disminución en la seguridad jurídica de las personas en cuanto a sus expresiones, sino que, además, representa una carga excesiva para los elementos de la policía a quienes se les exige un comportamiento perfeccionista.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

La jurisprudencia internacional señala que aquellas normas que regulan de alguna forma la libertad de expresión deben ser perfectamente claras, de tal suerte que cualquier persona, en un juicio mínimamente razonable, pueda estar perfectamente consciente de qué tipo de expresiones, actitudes y acciones están prohibidas en una reunión, asociación o manifestación, pues de lo contrario tal norma será inconstitucional por defectos de vaguedad.

Además, el legislador debe ser consciente de que siempre que se regula de alguna manera el derecho de reunión y asociación, se regulan también los derechos que le preceden a éstos, es decir, la libertad de expresión, pensamiento y conciencia que, en conjunción, describen un agregado de prerrogativas para la vida democrática y de autogobierno de personas libres y conscientes.

En este sentido, y ya que la norma en cuestión regula cierto tipo de expresiones que en principio gozan de presunción de validez y protección constitucional, deben ser puestas bajo la lupa de un escrutinio de constitucionalidad estricto, por ser preludio de otros derechos de participación política igualitaria que culminan, en su último estadio, en el voto.

Así, además de lo ya mencionado, no debe soslayarse que siempre que se establecen regulaciones o reproches por parte del Estado a cierto tipo de expresiones, también se genera un efecto inhibitorio, el cual debe eliminarse en la medida de lo posible por su interferencia con los valores democráticos.

Ahora bien, respecto del artículo 15, cuya votación presentó un empate por parte de este Tribunal Pleno y, por lo tanto, fue desestimado, expresaré las razones por las cuales sostuve que éste no es inconstitucional.

El artículo 9° de la Constitución Federal dice literalmente, en lo que interesa:

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

Por su parte, el artículo 15 de la ley impugnada dispone:

Cuando en una asamblea o reunión, las personas se encuentren armadas o la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado, se considerará que dicha asamblea o reunión es ilegal y se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

A mi juicio, el artículo impugnado replica el contenido de la disposición constitucional incluso con su mismo lenguaje. Sin embargo, considero que la norma debe interpretarse conforme al parámetro de regularidad constitucional de los derechos de asociación y reunión y de libertad de expresión, pues la norma podría admitir interpretaciones potencialmente contrarias a estos derechos.

El resultado de la aplicación de la cláusula constitucional de interpretación conforme es la integración normativa, con base en la modulación de los efectos de las normas menos protectoras con respecto de las que tienden a maximizar esa protección.

Así, cuando existan varias interpretaciones jurídicamente válidas, debe estarse a aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos de reunión y asociación. Así, en tanto la aplicación de la norma en cuestión se inspire en los principios invocados, la norma estará, a mi juicio, dentro de los márgenes de este parámetro.

Finalmente, respecto del artículo 16 —cuyo propósito es determinar a quién le debe asignar la responsabilidad de la decisión de emprender o no el uso de la fuerza pública ante ciertas asambleas, manifestaciones o reuniones violentas o ilegales— compartí las conclusiones de la mayoría respecto de la constitucionalidad de la norma.

Desde mi punto de vista, el precepto impugnado no configura una autorización indiscriminada para recurrir a la fuerza, sino más bien una potestad sobre a quién corresponde tomar la decisión de recurrir a ella y prefigura la consecuente regla de

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

atribución de responsabilidad para el caso de uso incorrecto de esta potestad. Por lo tanto, coincido con la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno.

5. Efectos

Finalmente, me referiré a dos disposiciones normativas que, en mi opinión, debieron seguir la suerte de las declaratorias de inconstitucionalidad a las que fueron sujetas otras disposiciones que guardan relación directa con estas. Me refiero a los artículos 9, fracción XI y 27 de la ley impugnada.

Por lo que hace a la fracción XI del artículo 9, considero que es una disposición que debe leerse en relación con el artículo 12, fracción III, incisos a) y b), los cuales fueron declarados inconstitucionales en su totalidad por este Tribunal Pleno, pues con su emisión el legislador local vulneró la esfera de competencias legislativas de la federación.

Por otra parte, respecto del artículo 27, me parece que también guarda relación directa con los artículos 24, 25 y 26 de la ley impugnada, mismos que no sólo fueron declarados inconstitucionales por el Pleno de esta Suprema Corte, sino que todos en conjunto, del 24 al 27, conforman un solo capítulo en el que se pretendió establecer reglas para el uso de la fuerza en centros preventivos, de reinserción social y de reintegración social de adolescentes.

A dicho de este tribunal, cuya conclusión compartí, el legislador vulneró la esfera de competencias legislativas de la federación, pues para el momento de la emisión de la ley impugnada, el artículo 73 de la Constitución Federal ya establecía el monopolio del Congreso de la Unión para legislar en esta materia.

Consecuentemente, desde mi perspectiva, el artículo 27 no solo pierde completamente su sentido ante la invalidez de los tres que le preceden, sino que establece reglas para los elementos que usarían la fuerza en estos centros e instituciones, con lo cual se mantienen en la ley impugnada reglas con directrices y motivos similares que otras que fueron invalidadas por las mismas razones.

VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

Por estas razones, considero que este Tribunal Pleno debió extender los efectos de inconstitucionalidad sobre estas dos disposiciones.

El resto de las cuestiones que no fueron abordadas en el presente voto fueron aquellas en las que estuve de acuerdo con su tratamiento y consideraciones y, por tanto, suscribo sus conclusiones de la forma en la que se presentan en el fallo.

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016

POSTURA ESENCIAL DEL VOTO: los presupuestos procesales de la acción de inconstitucionalidad no establecen un límite máximo al porcentaje de los integrantes de la legislatura local que están legitimados para interponerla. Por ende, la mayoría de los integrantes de la Legislatura del Estado de México sí están legitimados para impugnar a través de una acción de inconstitucionalidad la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en dicha entidad federativa, aprobada por ese mismo órgano. En cuanto al estudio de fondo, la falta de claridad y precisión en los supuestos establecidos en diversos preceptos impugnados los tornan inconstitucionales por violación a los artículos 1, 14, 16 y 21 constitucionales.

I. Antecedentes

En la sesión celebrada el veintisiete de marzo del dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016. La sentencia se avoca a analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México que fue impugnada por cincuenta y un diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. A pesar de que coincido en algunos puntos con la resolución mayoritaria, en otros, sin embargo, no comparto las consideraciones y/o el sentido de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

la decisión. A continuación explico en qué puntos disiento y las razones que sustentan mi posición.

II. Voto particular con respecto a la legitimidad de la mayoría de los diputados de la Legislatura del Estado de México

La mayoría sostiene que existe una falta de legitimación de los cincuenta y un diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México con base en diferentes razones que no comparto. El primer argumento de la mayoría consiste básicamente en que los diputados al representar la mayoría de la legislatura respectiva (78%) no pueden promover una acción de inconstitucionalidad pues el objeto de esta vía de control de constitucionalidad es constituirse en un juicio de protección de minorías. Para estos efectos se desarrolló el concepto de “minorías legislativas” que definen como “aquellas que, teniendo como base un treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órgano legislativos, no cuentan con la fuerza necesaria para modificar por medio del proceso legislativo, la norma general que pretenden impugnar”. Por lo tanto, según el razonamiento mayoritario, dado que los diputados accionantes representan un número suficiente que puede modificar la norma, no constituyen una minoría legislativa y no están legitimados para impugnar la norma a través de esta vía. De lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad.

No estoy de acuerdo. Considero que este argumento no se sostiene por dos razones fundamentales. La primera es que la literalidad del artículo 105, fracción II constitucional no establece un porcentaje límite o tope, sino que conforme a su desarrollo legislativo debe interpretarse como un porcentaje mínimo. La segunda es que la distinción entre la “mayoría” y la “minoría” en la que se basa todo el argumento no es tan simple como se pretende, ya que no se toman en cuenta las diversas formas en las que se conforman las votaciones dentro de los órganos legislativos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

Abordaré la primera razón. Mi interpretación del artículo 105, fracción II, inciso d)¹ constitucional es que para que exista legitimación en una acción de inconstitucionalidad se requiere que la interponga **como mínimo** el treinta y tres por ciento del órgano legislativo local. En efecto, el artículo no establece explícitamente un porcentaje máximo para la legitimación del legislativo local; inclusive, en una interpretación literal y aislada del artículo, podría llegarse al extremo de interpretar este número como un porcentaje fijo. Sin embargo, considero que ambas interpretaciones son inviables pues si tomamos en cuenta también el significado ordinario de las palabras utilizadas en el artículo 62 de la Ley Reglamentaria² en la frase “cuando menos”, es claro que este porcentaje no puede constituir un número fijo.

Ahora bien, a pesar de que es evidente que el artículo no establece explícitamente un porcentaje máximo, es necesario confrontar el argumento mayoritario con una lectura diferente de la exposición de motivos y de la doctrina. Según la mayoría, de ambos elementos se deriva que la legitimación del 33% de los órganos legislativos estatales en esta vía tuvo por objeto **exclusivamente** constituirse en un juicio de protección de minorías. Sin embargo, considero que de ambas fuentes no se desprende ningún elemento que justifique esta interpretación. Inclusive, de la propia exposición de motivos se puede extraer que el objeto de la acción de inconstitucionalidad no se agota en ser un instrumento de protección

¹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

² Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

de minorías sino que es mucho más amplio: la salvaguarda de la constitucionalidad de las normas. Si la exposición de motivos y la doctrina sostienen que se trata de un juicio de protección de minorías se debe al porcentaje que se fija (33%), pero lo anterior no implica de ninguna manera que las mayorías están excluidas de toda posibilidad litigiosa dentro de estos procesos.

Me referiré ahora a la segunda razón. En la conformación de mayorías y minorías dentro de cualquier órgano legislativo existen diversos factores que el argumento mayoritario parece no tomar en cuenta. Para clarificar mejor qué debe entenderse por “mayoría” y por “minoría” habría que hacer diferencias muy importantes entre quórum de asistencia y quórum de votación. Se puede considerar a la “mayoría” con referencia a la totalidad del órgano, es decir, el cincuenta por ciento más uno de sus integrantes. Pero también se puede considerar “mayoría” al cincuenta por ciento más uno del quórum de asistencia pues este número podría, en dado caso, aprobar o modificar una norma. Además, habría que tomar en cuenta el sentido neutro de las abstenciones en la votación pues entonces la “mayoría” que podría modificar la norma sería menos del cincuenta por ciento más uno del quórum de asistencia. Así entonces, no es tan simple la relación aritmética entre la “mayoría” y la “minoría”. El argumento parte de estos conceptos como si se trataran de dos bloques o sectores plenamente diferenciados, independientemente de la integración de cada uno. Sin embargo, el número de integrantes que podrían contar con la **“fuerza necesaria”** para modificar una norma es muy diferente dependiendo de la integración de las votaciones y no está necesariamente ligado a algún porcentaje específico del órgano.

Un segundo argumento para plantear la falta de legitimación de los diputados es que, dado el lenguaje utilizado en su demanda, la mayoría del órgano legislativo está haciéndole una consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los accionantes señalaron que ciertos sectores de la sociedad se acercaron a los diputados para manifestarles su preocupación con respecto a la constitucionalidad de la Ley. Asimismo, sus conceptos de violación están formulados en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

términos de que varios artículos de Ley “podrían ser violatorios” de la Constitución y de diversos tratados internacionales. Por ello, según la mayoría, se trata de una consulta previa de constitucionalidad que no puede admitirse por no existir tal figura en nuestro ordenamiento jurídico.

No coincido con este tratamiento pues encuentro dos problemas centrales en este argumento. En primer lugar, considero que el análisis de la motivación psicológica de los accionantes es irrelevante para saber si están legitimados o no. Inclusive, éste puede ser un argumento peligroso. En segundo lugar, considero que sin importar en qué términos esté formulado un concepto de violación, si contiene el precepto legal impugnado, es suficiente para avocarnos a su valoración.

Considero que cierta utilización en el uso del lenguaje no anula la condición litigiosa de las personas y, menos aún, desvirtúa la naturaleza procesal de un recurso establecido en la Constitución. Lo primero pues el descubrimiento de la motivación psicológica del actor en su demanda no anula por sí mismo su acción. Haciendo una analogía, con este argumento se podría llegar al extremo de desechar una demanda en un juicio de amparo o en un juicio ordinario, si el actor dijera: “interpongo esta demanda porque alguien me dijo que podría ganar este juicio” o por el hecho de que la persona plantee su impugnación en términos condicionales. Me parece que este razonamiento es incorrecto pues si los conceptos de invalidez contienen los preceptos impugnados y alguna argumentación, por esta condición de suficiencia, pueden ser analizados. Máxime, si tomamos en cuenta la amplitud de la suplencia de los conceptos de invalidez que existe en esta vía de control de regularidad constitucional, se alcanza esta misma conclusión.

Tampoco considero correcto decir que se está haciendo un control previo de la regularidad constitucional de las normas por el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

hecho de que se haya interpuesto esta acción de inconstitucionalidad antes de la entrada en vigor de la Ley. Este argumento podría parecer técnico pues distingue un recurso de otro por el hecho de que el análisis se haga *ex ante* o *ex post*. Sin embargo, considero que esta diferenciación es ociosa pues la comparación de dos recursos para efectos de delimitar su alcance procesal, solamente puede ser útil cuando ambos coexisten en el mismo orden jurídico y su desarrollo legislativo no es claro sobre la procedencia de uno u otro. En nuestro ordenamiento jurídico, no existe la figura de control previo de regularidad constitucional de las normas. Solamente existe la acción de inconstitucionalidad y sus presupuestos procesales son claros: no requieren que la norma impugnada haya entrado en vigor, sino simplemente que haya sido publicada. Consecuentemente, que la impugnación se haga antes de la entrada en vigor no cambia la naturaleza de esta vía. Inclusive, interpretar expansivamente estos presupuestos procesales sin tener un sustento legal expreso en la misma Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, diluye la fuerza de la acción de inconstitucionalidad para realizar su objeto: procurar que las normas ordinarias sean conformes a la Constitución.

Finalmente, el tercer argumento que utiliza la mayoría para sostener la falta de legitimación de los diputados es que al haber aprobado la norma y ahora impugnarla se constituyen en actor y demandado. Este argumento parte de la base de que la parte accionante debe pretender la inconstitucionalidad de la norma y la demandada debe defender su constitucionalidad. Así, cuando el actor y el demandado coinciden en la misma persona o grupo de personas, sus pretensiones, en principio contrarias, se igualan y por lo tanto no existe un conflicto que resolver.

Difiero de este razonamiento. En primer lugar porque considero que evaluar la procedencia de esta vía en términos de confrontación de partes, implica analizarla en términos de pretensiones o de intereses, y ello sí desvirtúa su naturaleza. La acción de inconstitucionalidad es un recurso abstracto y objetivo. Lo anterior

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

implica que los accionantes no necesitan demostrar un interés o una afectación a su esfera de derechos o de atribuciones. Inclusive, aun cuando en materia electoral se analiza la condición de las partes para hacer una impugnación, ello deriva de los supuestos específicos establecidos en el artículo 105 fracción II de la Constitución y de la particularidad de la materia, y no de que el recurso pueda considerarse como un conflicto entre intereses subjetivos. También se debe a esta objetividad que el juez pueda suplir con tanta amplitud los conceptos de violación, pues puede considerarse que tanto las partes como el juez en esta vía persiguen un único interés: la defensa de la Constitución. Así, el juzgador se posiciona de manera neutral ante las partes.

En segundo lugar, me parece que el razonamiento parte de una visión limitativa de la función legislativa y de la interpretación constitucional. Considero que la pretensión de la legislatura al interponer esta acción de inconstitucionalidad sí puede ser resolver una duda legítima sobre su constitucionalidad y no necesariamente argumentar su invalidez. La función legislativa y la interpretación constitucional son bastante más complejas de lo que pretende la mayoría en este argumento. La concreción de las normas constitucionales en las leyes no es una cuestión unívoca o de una sola vía: está sujeta a estándares de razonabilidad y, a veces, a un amplio margen de libertad legislativa. Dentro de este espectro, la legislatura puede optar por el establecimiento de medidas que pueden ser más o menos conformes con los distintos principios y derechos humanos contenidos en la Constitución. A su vez, debe reconocerse que la interpretación de las normas constitucionales tampoco es sencilla ni uniforme. En este sentido, una norma puede estar en una zona de certeza de constitucionalidad o de inconstitucionalidad, pero también en una zona intermedia donde la validez constitucional de la misma no es clara.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

Así, considero que las legislaturas pueden tener dudas legítimas sobre la constitucionalidad de las normas que aprueban, sin que necesariamente defiendan su inconstitucionalidad. Teniendo en cuenta, además, la complejidad del tema que regula esta norma, los escasos estándares constitucionales que sirven de parámetro para evaluar su constitucionalidad y la posibilidad de vulneración de la vida e integridad física tanto de la ciudadanía como de las fuerzas públicas del Estado de México, la duda no resulta solamente legítima sino oportuna. Considero que la interposición de esta acción por parte de la legislatura probablemente tuvo por objeto evadir la aplicación de una norma que podría ser declarada inconstitucional, evitar la vulneración de derechos humanos y prescindir de un costoso impacto práctico.

III. Voto particular con respecto a la metodología general y al numeral 1.1 y concurrente respecto a los numerales 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5

En este apartado me referiré, en primer lugar, a las razones por las cuales no coincido con el enfoque general a partir del cual se analiza la constitucionalidad de la norma impugnada. Posteriormente, explicaré por qué considero que debían declararse inconstitucionales los artículos 3, fracciones II, III, y XII, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 33, fracción II y 34 fracciones II y IV de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México al contravenir los artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, a mi juicio, la sentencia no contiene un parámetro general a partir del cual podamos examinar la regularidad constitucional de los preceptos impugnados. Si bien se hace referencia a los principios del artículo 21 de la Constitución, se utilizan estos principios o directivas solamente como base del estudio y para la incorporación de estándares internacionales, pero no directamente como un elemento de contraste de constitucionalidad. Además, la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

evaluación que se hace de cada concepto de invalidez es desde parámetros de legalidad, de seguridad jurídica y certeza, pero sin tener como referencia un derecho humano ni un criterio claro del alcance de estos principios en el análisis de normas de este tipo. Por lo tanto, considero que lo primero que habría que definir son las características de la norma.

En este sentido, es muy relevante establecer claramente quién es el destinatario de esta Ley. La mayoría parece asumir que el destinatario es directamente el ciudadano. Sin embargo, considero que no es así, pues aun cuando el ciudadano podría resentir una afectación indirecta en su esfera de derechos, el destinatario directo es el servidor público. La norma analizada regula directamente su conducta al facultarlo para hacer uso de la fuerza pública en ciertas situaciones establecidas en la propia ley. Por lo tanto, la ley es de naturaleza administrativa.

Por ello, no podemos dejar de tomar en cuenta que la misma debe tener un reglamento administrativo para lograr su aplicación y, finalmente, afectar al ciudadano. Lo anterior resulta evidente al considerar otros artículos de la ley impugnada: el artículo 2, el 53 y el tercero transitorio. Éste último, mandata al Ejecutivo del Estado a expedir el reglamento en un plazo no mayor a noventa días hábiles contados a partir de su entrada en vigor. Además, conforme a los artículos 2 y 53, los encargados de aplicar la ley son todos los órganos de la administración en su ámbito interno, a través del procedimiento de investigación.

Por esta razón, resulta difícil acercarse al análisis de constitucionalidad de la norma desde los parámetros de seguridad y legalidad, cuando no existe aún la norma que debe cubrir espacios regulatorios entre la ley y el sujeto de la norma (las fuerzas de seguridad del Estado de México). Estimo que el análisis debe hacerse desde la perspectiva de si sus lineamientos y densidad regulatoria son

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

suficientes para que la autoridad administrativa pueda concretar la regulación para los funcionarios públicos. De otro modo, tendría que existir un derecho humano como parámetro claro de inconstitucionalidad, más allá de una directiva orgánica o de política pública administrativa para poder declarar –de manera directa– inválida una norma de este tipo.

Ahora bien, considero que el objetivo de esta Ley es regular la conducta de los funcionarios públicos que tienen el deber de hacer uso de la fuerza de manera proporcional cuando existe un riesgo o una amenaza a los bienes jurídicos de los individuos. A su vez, debe proteger a los funcionarios públicos para que, al hacer uso de la fuerza, no cometan delitos o vulneren los mismos bienes jurídicos que están mandatados a proteger.

Resulta claro que estamos frente a una norma administrativa altamente compleja no solo porque regula la actuación de los servidores públicos en situaciones que tienen un potencial de afectación a los ciudadanos, sino porque además no es posible fundar y motivar, de manera previa, esta actuación. La misma se da como reacción directa a una agresión que pone en peligro bienes jurídicos del mismo servidor o de terceros. Es por ello que el uso de la fuerza es un acto tan difícil de conceptualizar en la esfera de actuación administrativa: en muchos casos depende de la reacción inmediata de los servidores y de los ciudadanos, sin que sea posible ningún tipo de previsión por parte de estos últimos. En este sentido, el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad es un acto que nace prácticamente consumado.

Asimismo, considero que la referencia a cuáles son estos bienes está claramente previsto en el mismo artículo 21 de la Constitución cuando se establece que la prevención de los delitos es parte de la seguridad pública. En este sentido, me parece fundamental tomar en cuenta que los bienes jurídicos que se protegen no pueden ser, en principio, distintos de aquéllos protegidos por las disposiciones penales locales. Son los delitos establecidos en el código penal local, la medida y el límite de la actuación de los servidores encargados de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

aplicarla, ya que esta ley resulta ser su contraparte administrativa, esto es, la que contiene las normas de permisión o habilitación de actuación de los servidores públicos, que servirán de evaluación de su actuación administrativa.

Así, tomando en cuenta la inmediatez de la actuación regulada y el objeto tan relevante de esta Ley (la vida e integridad de los ciudadanos y del mismo servidor público), considero que para que sus normas sean conformes a los principios de legalidad y de seguridad jurídica tienen que tener de un alto grado de claridad y precisión. De otro modo, se podría permitir la existencia de actos arbitrarios o de excesos que generaran o provocaran violaciones a los derechos humanos o a los bienes jurídicos a proteger.

Ahora bien, en la sentencia mayoritaria se validan diversos artículos a través de una interpretación “sistemática”. Entre ellos se encuentra el artículo 3, fracción III³. Otros artículos no fueron declarados inválidos pues no se alcanzó la votación calificada de ocho votos para declarar su inconstitucionalidad: 3, fracciones II y XII, 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 33, fracción II, y 34 fracciones II y IV⁴. Considero que estos artículos debieron ser declarados inconstitucionales por falta de claridad.

³ Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por: [...] III. Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos.

⁴ Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por: [...] II. Agresión inminente. A lo signos externos del agresor que muestren la decisión de llevarla a cabo de inmediato. XII. Legítima Defensa. A la acción que ejecuta el elemento de las instituciones de seguridad pública para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de la vida, bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y se observe la racionalidad de los medio empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del elemento o de la persona a quien se defiende.

Artículo 12. Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, durante el uso de la fuerza, las siguientes: [...] II. Cumplir las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, proteger o defender bienes jurídicos y con el propósito de neutralizar la resistencia o agresión de una persona que esté infringiendo o acabe de infringir alguna disposición jurídica deberá, en primera instancia, dar órdenes verbales directas y en caso de no haber sido obedecida deberá hacer uso de la fuerza de la siguiente manera: [...] b) Utilizar las armas intermedias, tales como el equipo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

Lo anterior, pues si bien me parece que es necesaria la regulación del uso de la fuerza que hacen estos artículos, se requiere de definiciones ciertas, objetivas y claras, que no den lugar a dudas al momento de ser concretadas por el Ejecutivo local en su reglamento. Me parece que, precisamente, si los agentes del Estado van a hacer uso de la fuerza cuando ellos perciban la “agresión real”, la “agresión inminente” o la “legítima defensa”, deberían ser definiciones de una extraordinaria precisión para protegerse ellos y, desde luego, a la ciudadanía a los que ellos están llamados a proteger. Máxime que la interpretación “sistemática” que realiza la mayoría en sus consideraciones no es tal, sino que es una verdadera interpretación integradora, mediante la cual incorpora a la ley un cúmulo de elementos que no se encuentran en el precepto impugnado y evidencia la falta de claridad y precisión de la misma norma. Considero que no es posible salvar la constitucionalidad de estos preceptos con una interpretación de este tipo.

IV. Voto concurrente con respecto a los numerales 3.1, 3.2 y particular con respecto a los numerales 3.3 y 3.4

No concuerdo con la resolución mayoritaria en la desestimación de la acción con respecto a los artículos 14 y 15. Tampoco coincido

autoprotector e instrumentos incapacitantes autorizados para neutralizar la resistencia activa o agresiva de una persona con excepción de las armas de fuego Artículo 19. Al momento de la detención de una persona, los elementos deberán analizar las circunstancias para lograr la aplicación de la presente Ley, el código de ética, los principios del uso de la fuerza y además: VII. Si las técnicas de sometimiento no funcionan, se utilizarán armas intermedias ante armas de fuego procurando ocasionar el menor daño posible a la persona susceptible de la detención, así como a terceros observando en todo momento el respeto a sus derechos humanos.

Artículo 33. Son equipos de apoyo: [...] II. Otros materiales o instrumentos para controlar a una persona que represente un grave peligro para sí misma o para terceros.

Artículo 34. Se consideran armas incapacitantes los instrumentos equipo autoprotector que sirven para controlar a un individuo, dejarlo inmovilizado o repeler una agresión, destacando las siguientes: [...] II. Dispositivos que generan descargas eléctricas. IV. Sustancias irritantes en aerosol.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

con la declaratoria de validez de los artículos 16 y 39 de la norma impugnada. Estimo que estos artículos debieron declararse inconstitucionales por las razones que en seguida expongo.

En efecto, considero que los artículos 14, 15 y 16 sufren del mismo vicio que las definiciones analizadas en el apartado anterior. El problema constitucional de estos artículos es que los supuestos en los cuales puede actualizarse el uso de la fuerza no son ciertos, objetivos y claros. Esta falta de claridad genera violaciones a los artículos 1, 14, 16, 21 y además a los artículos 6 y 9 de la Constitución.

En el artículo 14⁵ impugnado se habilita el uso de la fuerza para reestablecer “el orden y la paz social”. Quiero aclarar que en un precedente de la Primera Sala, el amparo directo en revisión 4384/2013, me he pronunciado en contra de utilizar estos conceptos genéricos para permitir la privación de derechos o para establecer conductas punibles⁶. Si bien este precedente no es aplicable directamente al caso, sirve para ilustrar la falta de claridad y objetividad de la utilización de este tipo de conceptos.

Además de lo anterior, en el propio artículo 14 se habilita el uso de la fuerza (sin especificar siquiera su nivel e intensidad) para “evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas”. Esto implica autorizar el empleo de fuerza para combatir perjuicios hipotéticos. Es decir, la posibilidad de aplicar la fuerza sin que se hayan producido perjuicios actuales o haya indicios reales e inminentes de que los mismos se producirán.

⁵ Artículo 14. Los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daño a terceros, propiedades y la integridad física de las personas. Asimismo, respetarán el ejercicio del derecho de asociación y reunión de las personas siempre que éste se efectúe en los términos previstos por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Amparo Directo en Revisión 4384/2013 mayoría de 3 votos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

También estimo que el artículo 15⁷ impugnado es inconstitucional, pues si bien es cierto que la norma básicamente parafrasea el contenido constitucional, también lo es que al hacerlo, establece condiciones que fácticamente permiten la limitación del derecho de asociación y de reunión. En este sentido, lo que resulta inconstitucional es que la ley secundaria, que debería establecer esas condiciones técnicas, se limita a repetir el concepto genérico constitucional. En la Constitución, tal concepto genera las bases para la reglamentación, mientras que en la ley, que debería ser mucho más específica, permite que los funcionarios ejecutivos limiten de forma irrestricta tal derecho. La norma no reglamenta el derecho, lo desconstitucionaliza. Por tanto, la repetición de la formulación constitucional implica delegar el contenido de la Constitución a la ley y transferirla al funcionario que ahora se ve investido de todo el margen de apreciación que originalmente la Constitución delegaba a la ley.

Este margen se ve claramente en la permisión que hace este artículo para que los funcionarios hagan uso delegado de la facultad de calificar la “legalidad” de una reunión, lo cual claramente es una consideración destinada a calificarse *ex post* y no *ex ante*. Asimismo, al introducir el concepto de personas “armadas” el artículo establece condiciones no previstas en el texto constitucional que para su actualización no precisa en qué casos se considerará que las personas se encuentren armadas. ¿Se consideraría “armada” y, por lo tanto, ilegal, una reunión en la que las personas porten armas distintas de aquéllas específicamente prohibidas (machetes o, inclusive, palos)? Finalmente, el artículo tampoco precisa que debe entenderse por amenazas para intimidar o resolver en un sentido determinado, únicamente establece que en el caso de que las asambleas sean ilegales “se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley” sin precisar en qué consiste ello y, por ende, se puede inferir que puede hacerse uso de la fuerza en todos sus grados.

⁷ Artículo 15. Cuando en una asamblea o reunión, las personas se encuentren armadas o la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado, se considerará que dicha asamblea o reunión es ilegal y se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

Siguiendo este mismo razonamiento considero que el artículo 16⁸ de la norma impugnada también debió declararse inconstitucional pues permite que los servidores públicos califiquen la legalidad o ilegalidad de una asamblea, reunión o manifestación de forma previa.

Finalmente, considero que el artículo 39 de la norma impugnada⁹ también debió declararse inconstitucional. Este artículo delega a reglamento la determinación de planes, estrategias y programas. Sin embargo, considero que por la inmediatez de la actuación regulada y por los derechos en riesgo, todos los artículos que establecen las bases materiales necesarias para la planeación y estrategia deben establecerse claramente en la Ley. Si bien me parece que esta es una norma de naturaleza administrativa que debe reglamentarse y se deben establecer normas técnicas para su desarrollo e implementación, esto no puede servir de excusa para que el legislador no cumpla con su mandato de configurar los derechos constitucionales y sus límites.

V. Voto particular con respecto al numeral 7

En el apartado 7 se analiza la constitucionalidad del artículo cuarto transitorio de la norma impugnada por no prever mecanismos de capacitación de las fuerzas de seguridad del Estado de México. Sin embargo, este artículo no se impugnó por ninguno de los accionantes. Este apartado, en realidad, se analiza una omisión legislativa a partir de la identificación *ex officio* de un artículo que sirve de base para valorar este concepto de violación. Considero complicada esta

⁸ Artículo 16. La determinación de hacer uso de la fuerza, en el caso de las asambleas, manifestaciones o reuniones violentas e ilegales será tomada por el mando responsable del operativo, bajo su más estricta responsabilidad, debiendo informar de inmediato a su mando superior sobre tal determinación para los efectos conducentes.

⁹ Artículo 39. Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

aproximación pues entonces tendríamos que identificar, en suplencia, todos los artículos que no fueron impugnados en los que se pudo haber previsto la capacitación de los servidores públicos para efecto de declarar o determinar su invalidez. Por ello, me aparto por completo del análisis hecho en esta parte de la sentencia.

VI. Voto particular con respecto a la extensión de los efectos

Finalmente, en la sentencia se declaran inválidos diversos preceptos de la misma norma impugnada por extensión de efectos. Se invalidan los artículos 12, fracción III, incisos a) y b) en su totalidad, 24, 25, y 26 en su totalidad y el artículo 40 en la parte que señala “sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley u demás disposiciones jurídicas aplicables.” Sin embargo, considero que también debió declararse la invalidez de los artículos 17¹⁰ y 27¹¹ por padecer de los mismos vicios que otros artículos que considero son inconstitucionales. El primero, ya que permite la calificación de cuando se torna "ilegal" una reunión a los elementos policiales que se encuentran en el operativo, lo que da lugar a un margen de discrecionalidad e incluso arbitrariedad que no puede dejarse en manos de la autoridad administrativa. El segundo, pues el Congreso local carece de facultades para legislar en la materia de justicia penal para adolescentes.

¹⁰ Artículo 17. Siempre que los elementos tengan conocimiento que un grupo de personas ejercerán su derecho de asociación y reunión en lugares públicos harán una planeación para proteger el ejercicio de dicho derecho, el de terceros y en su caso reaccionar en caso que la reunión se torne ilegal.

¹¹ Artículo 27. Los elementos que recurran al uso de la fuerza dentro de los centros preventivos y de reinserción social, así como instituciones de reintegración social de adolescentes contarán con el equipo autoprotector autorizado y se limitarán a emplearla con base en los principios consagrados por esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables en la Entidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

Por las razones expresadas, me aparto del sentido y/o de las consideraciones de la determinación de la mayoría en los términos precisados en el presente voto.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/jrcr

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesiones de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete y subsecuentes, la mayoría de los miembros del Tribunal Pleno determinaron, entre otras cosas, declarar el sobreseimiento respecto de la acción de inconstitucionalidad 25/2016, promovida por los integrantes de la LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, en atención a que, a su parecer, del análisis de la iniciativa de reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada y publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se advertía con precisión, que las acciones de inconstitucionalidad tendrían por objeto abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, entre otros, pudieran plantear ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de leyes, previendo que las resoluciones puedan anular con efectos generales la norma declarada inconstitucional, siempre que se pronunciaran por lo menos ocho Ministros en ese sentido; siendo así la intención del Constituyente Permanente, establecer dicho mecanismo de control abstracto sólo respecto de las minorías parlamentarias.

Al respecto se estableció que por “minorías legislativas”, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debían entenderse aquéllas que, teniendo como base un treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, no cuentan con la fuerza necesaria para modificar por medio del proceso legislativo, la norma general que pretenden impugnar en el medio de control de mérito; para ello, deberá atenderse al porcentaje de votos que se requiera en cada caso concreto para reformar,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

modificar o derogar la ley, independientemente si hubiesen expresado su voto a favor o en contra de la norma cuya regularidad constitucional se cuestiona.

Se determinó que, conforme al artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la legislatura de esa entidad se integra con cuarenta y cinco diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y treinta de representación proporcional, haciendo un total de setenta y cinco diputados. Ahora, si en la acción de inconstitucionalidad 25/2016, la demanda formulada por los representantes populares fue signada por cincuenta y uno de ellos, ello equivale al sesenta y ocho por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo.

En tal virtud, conforme a lo establecido en los preceptos 48, 51, 53 y 54 de la citada Constitución del Estado de México, 78 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad federativa y 49 del Reglamento del Poder Legislativo de la misma, dicho porcentaje, a consideración de la mayoría de los Señores Ministros en el Pleno, tiene la fuerza jurídica suficiente para derogar, modificar o reformar la norma combatida, lo que por sí mismo excluye la posibilidad de constituirse como minoría parlamentaria y, en consecuencia, instar el mecanismo de control constitucional.

Lo anterior, sin que sea obstáculo que el numeral 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, señale que la demanda debe firmarse por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo, pues la interpretación sistemática de ese ordenamiento y del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva válidamente a considerar, en estimación de la mayoría, que la locución “cuando menos”, debe entenderse en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por menos del treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de que se trate

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

pero, siempre, *por un número menor de legisladores que puedan modificar el texto legal que atacan por la vía de la acción de inconstitucionalidad*. De ahí que, si el total de diputados accionantes alcanza la mitad más uno de los integrantes de la legislatura, constituye un número mayoritario que legalmente está facultado para producir una norma que a su entender, resulte coherente con los principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, se resolvió que, de existir manifestación alguna sobre el planteamiento argüido en la acción 25/2016, se traduciría realmente en una consulta o solicitud de opinión consultiva, lo cual no corresponde resolver a este Máximo Tribunal en términos de los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni, desde luego, es el fin de una acción de inconstitucionalidad que se instaura como un juicio con partes contendientes y donde se dicta un veredicto a partir de argumentos jurídicos formales que llevan a la confrontación de las normas cuestionadas en el texto supremo, lo cual difiere diametralmente de una opinión o parecer jurisdiccional.

Bajo esos razonamientos, es que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con votación mayoritaria, determinó la improcedente de la acción de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el mencionado precepto constitucional y los ordinales 20, fracción II, 22, fracción VII, 59 y 65 de la citada Ley Reglamentaria y, decretó su sobreseimiento.

Sin embargo, como lo manifesté durante la sesión de Pleno respectiva, disiento de tales aseveraciones, en razón de que, si bien

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

es cierto, que el artículo 105, fracción II, inciso d)¹, de la Constitución Federal, señala que la acción de inconstitucionalidad podrá promoverla el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las legislaturas de las entidades federativas; también lo es que este mismo Órgano de control, ha sostenido en otras ocasiones que, de conformidad con lo previsto por el referido precepto constitucional, en relación con el diverso numeral 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, la demanda correspondiente deberá estar firmada **cuando menos** por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes la integren, es decir, deben satisfacerse tres requisitos, a saber: a) que los promoventes sean integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales; **b) que dichos promoventes representen cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento;** y, c) que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

Además, a mi juicio, el Constituyente Permanente (con las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro), estableció dicho porcentaje únicamente como el mínimo para que los legisladores pudieran promover el referido medio de control constitucional en contra de las propias leyes expedidas por la legislatura a la que pertenecen, en virtud de que el partido en el gobierno contaba con la mayoría de legisladores tanto en el Congreso de la Unión como en las diputaciones locales, sin que las minorías tuvieran voz y voto; resaltando que, bajo ninguna circunstancia, se

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

estableció o expresó un porcentaje máximo para la promoción del medio de control constitucional.

En ese sentido, debe entenderse el espíritu del legislador en la época en que nuestro sistema jurídico cambia de paradigma para establecer un mecanismo de medios de control constitucional y dotarle a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el carácter de Tribunal Constitucional; sin embargo, con el paso del tiempo las circunstancias políticas, económicas y sociales que inspiraron al Legislador del siglo pasado para establecer dichas reformas cambiaron, principalmente en el año de mil novecientos noventa y siete cuando el partido en el poder pierde la mayoría de diputados en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales y desde esa época el Poder Ejecutivo se vio en la necesidad de negociar con las diferentes fracciones políticas que integran el Poder Legislativo.

Bajo dicha premisa, es que no comparto el criterio del proyecto al sostener que de una interpretación histórica acerca del espíritu del Legislador de dicha época, se establece la causal de improcedencia respecto a la demanda promovida por el sesenta y ocho por ciento de los Diputados de la Legislatura estatal, ya que debió realizarse una interpretación evolutiva y sistemática debido a que las circunstancias al Constituyente Permanente cambiaron con el devenir del tiempo. En ese sentido, debe entenderse que tanto la Constitución Federal como la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, señalan un porcentaje mínimo equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las legislaturas de las entidades federativas para promover el presente mecanismo de control constitucional, sin que se establezca un porcentaje máximo.

Por tanto, considero que si del análisis del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reforma, y su normatividad reglamentaria, no se advierte que exista un porcentaje

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

máximo para su promoción por parte de las legislaturas, federal o local, es inconcuso que este Alto Tribunal no puede establecerlas en un trabajo interpretativo.

Aunado a lo anterior, considero se pasó por alto que existen circunstancias que pueden originar que los miembros del órgano legislativo que promueven una acción de inconstitucionalidad, aun de haber votado de inicio a favor la propuesta normativa y conformar la mayoría parlamentaria, cambien su opinión sobre la regularidad constitucional de la disposición legal emitida y, en uso de la legitimación otorgada a nivel constitucional, no restrictiva como lo adujo la mayoría de los Señores Ministros, puedan acudir en el medio de control en que se actúa en defensa del sistema jurídico nacional. Incluso, podría acaecer la hipótesis de que el órgano legislativo se hubiese renovado, en su totalidad, conforme a la normatividad aplicable, (por ejemplo, si la legislación aprobada por una legislatura en la parte final de su función constitucional y enviado al Ejecutivo no se hubiera promulgado ni publicado, sino después de que cesó su mandato y se instaló una nueva legislatura); lo que, a mi juicio, implica ineludiblemente la posibilidad de que éste, aun su mayoría, pueda acudir a impugnar las normas emitidas por la anterior legislatura, sin necesidad de instaurar un nuevo procedimiento legislativo; ello, puesto que aun considerando el argumento de la mayoría del Pleno, en el sentido de que tendría esa nueva legislatura la posibilidad de modificar aquello que no le fuera aceptable de la legislación aprobada por su antecesora, por razones de oportunidad, política e inclusive jurídica, podría optar por acudir a la acción de inconstitucionalidad, en el ejercicio de un derecho que le otorga la Ley Fundamental, al no prever como restricción para el ejercicio de la acción, un límite máximo de legisladores que puedan ejercerla.

Por otra parte, tampoco comparto lo relativo a que de la demanda de los Diputados del Congreso estatal, se desprende que es una solicitud a este Alto Tribunal. En razón de que si bien es cierto, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional, lo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

es también que no comparte los atributos del juicio de amparo o de las controversias constitucionales, en donde hay un actor y un demandado (quejoso o autoridad responsable) ya que éstos medios de control son auténticos procesos –juicios- en los cuales, las partes plantean sus acciones, excepciones y ofrecen y desahogan pruebas, en tanto que la acción de inconstitucionalidad comparte las características de un procedimiento en donde las partes legitimadas plantean una solicitud a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva en abstracto sobre la posible contradicción entre una norma general y la Constitución y, en su caso, establezca la validez o invalidez total o parcial de la misma con el objeto de salvaguardar la Carta Magna y el principio de supremacía constitucional.

Siendo que en el medio de control constitucional en que se actúa, no existe un verdadero juicio contencioso, sino que solo se eleva una petición a este Alto Tribunal para que resuelva en abstracto sobre el posible conflicto entre una norma general y la Constitución, por lo que no existe actor o demandado como respetuosamente equivocadamente sostiene el proyecto. Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J.71/2000 de rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”*²

En ese orden, tampoco debe inobservarse que la acción de inconstitucionalidad, una vez instada por quien tiene legitimación en términos del artículo 105 constitucional, cumpliendo con el requisito de su promoción por “cuando menos treinta y tres por ciento”, en los términos del presente voto particular, tiene como objeto expulsar del

² Cuyos datos de localización son los siguientes: Época: Novena Época, registro: 191381, Instancia: Pleno, tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Agosto de 2000, Tomo XII, Materia(s): Constitucional, de la Novena Época (9a.) Página: 965.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016
Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

orden jurídico nacional, de resultar fundada, una norma contraria a nuestra Carta Magna, en vistas a garantizar la protección del bienestar social general, por lo que una interpretación restrictiva como la propuesta por el Pleno de este Alto Tribunal, misma que reitero no comparto, obstaculiza, en cierta medida, tal finalidad cuando ésta resulta prioritaria.

Bajo ese orden de ideas, respetuosamente considero debió reconocerse la legitimación de los Diputados del Congreso del Estado de México y resolverse el planteamiento de invalidez de la Ley impugnada a la luz de los conceptos aducidos por tales promoventes.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

JMMF

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.