



**S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 2 0**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 9 DE MARZO DE 2017**

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con ocho minutos del jueves nueve de marzo de dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número diecinueve ordinaria, celebrada el lunes seis de marzo del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves nueve de marzo de dos mil diecisiete:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**I. 25/2016  
y acs.  
27/2016 y  
28/2016**

Acción de inconstitucionalidad 25/2015 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, promovidas por diversos diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública de dicho Estado, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“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 reconoce la validez de los artículos 3, fracciones II, III, V y XII, 12, fracción II, inciso b), 14, 15, 16, 33, fracción II, 39 y 40 —con la salvedad precisada en el resolutivo cuarto de este fallo— de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada por Decreto número 75 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 12, fracción III, incisos a) y b), 24, 25, 26, 33, fracción I, en la porción normativa ‘candados de pulgares’ y 40, en la porción normativa ‘sin*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria. QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de México. SEXTO. 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".

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el 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".

Modificó el proyecto para determinar, por una parte, el sobreseimiento del artículo transitorio segundo de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al haber cesado en sus efectos por virtud de una reforma posterior, no obstante no haber sido combatido, como sugirió la señora Ministra Luna Ramos.

Respecto de la propuesta del señor Ministro Medina Mora I., atinente a sobreseer respecto de los artículos 12, 24, 25 y 26 de dicho ordenamiento, reclamados tanto por la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Comisión Nacional de los Derechos Humanos como por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en tanto que carecen de legitimación para hacer valer cuestiones competenciales, estimó que debería analizarse en el considerando de fondo, no de legitimación, pero indicó que estaría a lo que determine este Tribunal Pleno.

El señor Ministro Medina Mora I. se expresó de acuerdo en que su propuesta se atienda en el estudio de fondo.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó en contra del sobreseimiento propuesto al artículo transitorio segundo, puesto que las comisiones no lo señalaron como acto impugnado.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales indicó que, de acuerdo con la metodología seguida, en lugar de declarar la falta de legitimación, se determinarían como infundados o inoperantes los conceptos de violación a que hizo referencia el señor Ministro Medina Mora I.

El señor Ministro Cossío Díaz adelantó que sus pronunciamientos subsecuentes se harán obligado por la votación mayoritaria de la sesión pasada y en aras de alcanzar una votación calificada para efectos de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas se anunció en la misma posición que el señor Ministro Cossío Díaz.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló estar en la misma lógica, aclarando que votará en favor de la legitimación de las comisiones accionantes y, por tanto, se pronunciará en torno a los artículos que impugnaron, no así respecto de los señalados por la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado. Anunció que, en su momento, formulará los votos particulares correspondientes.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que su propuesta dependía de que no se determinara la falta de legitimación de los diputados promoventes pero, dado el criterio mayoritario de esta Suprema Corte, en el sentido de que no la tiene, entonces sería correcto no sobreseer respecto del artículo transitorio segundo —como aludió la señora Ministra Piña Hernández—, puesto que las comisiones no lo combatieron.

El señor Ministro Pardo Rebolledo explicó que, con motivo de la falta de legitimación para impugnar todos los artículos por parte del Congreso del Estado, se debería sobreseer respecto de los preceptos no combatidos por las comisiones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consultó al señor Ministro ponente Pérez Dayán si tenía localizados los artículos específicos.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán consideró que la falta de legitimación conlleva el sobreseimiento en la causa; no obstante, estaría a lo que ordene el Tribunal



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Pleno. Recordó que el señor Ministro Laynez Potisek identificó los preceptos en su intervención pasada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, el no haber legitimación, se sobresee en la acción, sin pronunciarse particularmente por cada uno de los artículos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales valoró la practicidad de advertir por cuáles artículos, originalmente analizados en el proyecto, sería innecesario pronunciarse en el estudio de fondo.

La señora Ministra Piña Hernández apuntó que la consecuencia sería, como lo indica el punto resolutive segundo de la propuesta, sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 por falta de legitimación y, por tanto, se comprenderían todos los artículos impugnados, salvo el 20 —como observó el señor Ministro Laynez Potisek—.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que existen algunos artículos que coinciden en las tres demandas.

La señora Ministra Luna Ramos puntualizó que los artículos impugnados fueron, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 3, fracciones II, III y XII, 12, fracciones II, inciso b), y 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; y de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México: 14, 15, 16, 24, 25 y 40.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pardo Rebolledo contempló que el sobreseimiento debe vincularse a los actos impugnados, no respecto de la acción en abstracto, sugiriendo la redacción: “se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 25/2016, respecto de los actos que fueron impugnados en la misma”, con lo cual no se tendría la necesidad de especificar los artículos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales agregó que se tendría como no interpuesta la demanda, con todo lo que se reclame en ella.

La señora Ministra Luna Ramos reiteró que su aclaración atendía a que el artículo transitorio segundo no debería sobreseerse, en razón de la falta de legitimación de los diputados accionantes.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto, en su considerando cuarto, para adoptar la propuesta de los señores Ministro Pardo Rebolledo y Luna Ramos, consistente en que se sobresea en la acción de inconstitucionalidad 25/2016, respecto de los actos que fueron impugnados en la misma.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos tercero, relativo a la legitimación, en su tema 2, denominado “De la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”, consistente en determinar que dichas comisiones cuentan con la legitimación necesaria



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

para interponer el presente medio de control de constitucionalidad, y cuarto (modificado), 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, la cual se aprobó en votación económica 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.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando quinto, relativo al marco general de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en el cual se plasma una cuestión preliminar y meramente informativa.

Presentó asimismo el 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, nombrado “Constitucionalidad del artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México [agresión real]”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, partiendo de una interpretación conforme, en el sentido de que se entenderá por “Agresión real” el movimiento corporal de la persona que genere un daño actual a bienes legalmente tutelados, lo cual



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 combatida, el cual se traduce en que las actuaciones policiales deben realizarse con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas.

Abundó que, sin perjuicio de lo anterior, se destaca 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, pues éstos pueden adoptar un sinnúmero de modalidades, sino en la existencia efectiva de un daño o lesión actual a bienes jurídicos tutelados por el Estado Mexicano y que, precisamente, deben ser salvaguardados por los elementos policiales, por ejemplo, la propiedad, la integridad de las personas o la vida. Así, el uso de la fuerza en una agresión real tampoco implica que los agentes policiales se encuentren en plena libertad de hacer uso de la fuerza pública, ni hacer uso de las armas de fuego, en virtud de la obligación que tienen los miembros de la seguridad pública para actuar salvaguardando los bienes jurídicos que se están lesionando con tal agresión; sin embargo, estas medidas no forzosamente ni en todos los casos llevan a la necesidad de recurrir al empleo de la fuerza, puesto que el uso de la fuerza y, en última instancia, de las armas letales depende de la observancia de los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, por lo que es suficiente comenzar con el uso de medios no



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

violentos para detener, repeler o rechazar la lesividad causada o que se pueda causar al bien jurídico respectivo y, en esa medida, resulten aptos para alcanzar el objetivo legítimo que se persigue.

Indicó que en el subtema 1.1.2, denominado “Graduación y razonabilidad del uso de la fuerza ante una agresión real”, se contempla que, una vez verificado objetivamente que el uso de la fuerza pública es la única vía para proteger el bien jurídico lesionado por la agresión real, 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 a salvaguardar tal bien jurídico, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar dicho objetivo. En otro aspecto, se dice en la propuesta que 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, concluyendo que los agentes policíacos no pueden perseguir sus objetivos, por legítimos que sean, a cualquier costo, sino que la fuerza utilizada debe ser gradual y cesará una vez que el objetivo haya sido alcanzado.

Finalmente, apuntó que en el subtema 1.1.3, denominado “Uso de armas letales ante una agresión real”, se determina que las acciones que pueden llevar a cabo los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

agentes policiales para recurrir a dichas armas, ante la existencia de una agresión real, debe presentar un régimen diferenciado y muy restrictivo del uso de la fuerza en general, lo cual debe ser tomado en cuenta en todo momento a fin de hacer eficaz la aplicación de tal principio en el uso de la fuerza, en el sentido de que, antes de usar las armas letales, existe una obligación de dar una clara advertencia de que se van a emplear las mismas. Además, el uso de las armas de fuego, cuando 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, siendo en todo caso que la muerte del agresor nunca será un fin en sí mismo.

La señora Ministra Luna Ramos se apartó del preámbulo general, como ha sido su costumbre.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en contra del apartado de consideraciones generales, puesto que pudieran tener incidencia en otras partes específicas del proyecto en las que votará en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Marco general de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, la cual 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. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 1.

El señor Ministro Medina Mora I. explicó que, de la lectura de 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 la Organización de las Naciones Unidas en La Habana y que carecen de un carácter vinculante, a pesar de que pueden ser orientadores—, de diversos casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como del precedente de este Tribunal Pleno de la solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 3/2006, no es posible desprender la existencia de un parámetro de control constitucional o convencional sobre el uso de la fuerza pública.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Opinó que el proyecto cita el caso “Cruz Sánchez y Otros vs. Perú”; sin embargo, no refiere a un problema de uso de la fuerza por la policía, sino a un operativo de grupos de élite militar del ejército peruano para el rescate de rehenes que fueron tomados por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, por lo que responde a una problemática distinta al uso de la fuerza policial contra la delincuencia común y, por ende, no es posible aplicar los mismos estándares para medir y comparar la actuación de las fuerzas militares con las de la policía. En ese orden de ideas, señaló que los diversos casos “Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela” y “Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela” son propiamente valoraciones posteriores que se hacen para determinar si el uso de la fuerza, en determinadas situaciones específicas, fue justificado, es decir, no se establecieron parámetros específicos para racionalizar el uso de la fuerza pública mediante una ley, sino sólo elementos para determinar si el Estado responsable puede explicar y desvirtuar las alegaciones de que el uso de la fuerza fue excesivo en una circunstancia concreta.

Consideró que los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos, establecidos en el artículo 21 constitucional orientan la acción de la policía, pero son insuficientes para informar un parámetro constitucional de revisión, en abstracto, del uso de la fuerza, esto es, permiten determinar las condiciones competenciales de los órganos necesarios para el ejercicio



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de la función policial, pero no permiten revisar la actuación de la policía que ejerce fuerza pública sobre los gobernados en casos concretos, por lo que se está ante una falta de estándares judiciales adecuados para controlar la constitucionalidad de la ley impugnada.

Valoró que el uso de la fuerza pública se encamina a la protección de diversos bienes jurídicos, entre los más destacados, la vida e integridad de las personas, el debido cumplimiento de la ley y el respeto al orden público, por lo que no debe utilizarse para “controlar” la población —verbo presente en diversas partes de la ley—, lo cual resulta claramente inconstitucional, pues únicamente debe admitirse una contención de excesos y ante afectaciones reales a derechos de terceros y a la paz pública, a efecto de conservar un espacio de convivencia neutro para todos los integrantes de la sociedad, respetuoso de los derechos humanos, y para garantizar la debida aplicación de la ley, coincidiendo con Felipe González Márquez —expresidente español— en que, en un estado democrático de derecho es necesario e indispensable tener una policía grande y fuerte para no tener que usarla, y que el poder coercitivo debe ser creíble para que funcione y no deba ser utilizado, es decir, “El Leviatán” debe tener una manera de probar su capacidad para hacer valer la paz pública, y la actuación de los agentes de la policía se ubica dentro de los parámetros del cumplimiento de un deber y la legítima defensa, tomando en consideración todas las circunstancias que se pueden presentar en el ejercicio de sus funciones.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que, cuando la actuación policial escapa del cumplimiento de un deber, se actualizan las responsabilidades del orden administrativo-penal, dado que no actuó como un agente que ejerce legítimamente al imperio estatal, en el entendido de que la racionalidad del uso de la fuerza pública deriva de su uso necesario y proporcional para hacer cumplir las leyes, siempre respetando los derechos humanos, por lo que el principio de autoridad, como ejercicio del poder coercitivo dentro de los límites constitucionales, legitima a los cuerpos policíacos ante la población; así, la legitimidad de un Estado fuerte se genera sólo al utilizar los medios coercitivos a su alcance cuando es estrictamente indispensable, en tanto que el respeto irrestricto y sistemático de los derechos humanos de los gobernados es, para la autoridad, no sólo una obligación ética y jurídica, sino una precondition de eficacia operacional y, ante su ausencia, pierde el respeto de los ciudadanos, la legitimidad para actuar y, por consecuencia, la efectividad operacional.

En ese tenor, indicó que se justifica el uso de la fuerza pública cuando, en cumplimiento de sus funciones y siempre con apego estricto a los derechos humanos, no es posible hacer cumplir la ley por otros medios, como el diálogo o la persuasión, y existen valores tutelados constitucionalmente y en riesgo evidente, en atención a las circunstancias, y cuando no es posible agotarlas de manera gradual. Por tanto, valoró que el análisis del uso de la fuerza debe ser *ex post* y casuísticamente, observando que la imposibilidad de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

generar parámetros generales se desprende del hecho de que la ley impugnada carece de sanciones, según la lectura de sus artículos 51, 52 y 53, puesto que resultaría inconcebible desprender un catálogo de conductas determinadas o exigibles.

Abundó que, si bien la ley impugnada contempla catálogos y reglas genéricas para la policía, que forman parte de sus protocolos de actuación, resulta difícil pretender regular de forma genérica el empleo de la fuerza, cuándo debe ser aplicada y cuánta fuerza debe ser aplicada, puesto que ello se encuentra sujeto a la evaluación de cada caso en particular. En tal contexto, recordó que existen principios básicos que rigen el uso de la fuerza, como la necesidad y la proporcionalidad; no obstante, tratar de realizar un catálogo detallado podría desembocar en establecer exigencias desmesuradas para el correcto ejercicio de la fuerza pública o, en su caso, podrían ser incumplidas, en detrimento de la legitimidad de la policía y del Estado en su conjunto, vulnerando la certidumbre ciudadana sobre el respeto de sus derechos fundamentales.

Recapituló que, en este sentido, una ley no es el instrumento normativo ideal para regular las condiciones específicas del uso de la fuerza, salvo por lo que hace a los principios generales, que otorguen la flexibilidad necesaria para atender situaciones concretas. En el caso, advirtió que la ley reclamada se encamina a regular las manifestaciones en lugares públicos, de manera deficiente y violando la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

libertad de reunión, por ejemplo, mediante sus artículos 15 y 16, siendo que lo factible sería reglamentar el uso del espacio público y comunitario para prevenir excesos y, con ésto, afectaciones a terceros.

Concluyó que la ley en cuestión carece de una razonabilidad mínima en cuanto a su objeto y a los medios que se ha otorgado para su consecución. Resaltó que esta Suprema Corte, por regla general, no realiza consultas y, ante las preguntas planteadas por el Congreso del Estado de México sobre la conveniencia de este cuerpo normativo, personalmente estimó que la mejor solución sería abrogar la ley para, en su lugar, emitir una que regule el uso de los espacios públicos comunitarios, con estricto apego a los derechos humanos de expresión y asociación, y para acotar conductas extremas que violenten derechos de terceros y pongan en riesgo otros valores tutelados constitucionalmente. Añadió que, en otras ocasiones, ha considerado que existen leyes impertinentes, imprácticas o ilógicas que son constitucionales, pero en otras, como en este caso, que violentan la Constitución.

Finalmente, estimó que esta ley pudiera contener problemas por provenir de una autoridad incompetente, en tanto que el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una materia concurrente que opera de conformidad a las bases y la coordinación que, para tal efecto, se establezcan en la ley general correspondiente, siendo que su emisión ha sido sugerida por la Comisión



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Interamericana de Derechos Humanos para establecer parámetros uniformes que deban ser legislados, a su vez, por las entidades federativas u obedecidos por éstas.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el problema del proyecto consiste en que no contiene un parámetro general para examinar la regularidad constitucional de los preceptos impugnados, y si bien hace referencia a los principios o directivas del artículo 21 constitucional, sólo los usa como base para incorporar estándares internacionales, pero no directamente como un elemento de contraste constitucional de valuación para los parámetros de legalidad, seguridad jurídica o certeza. Observó que esta misma metodología es posteriormente usada para contestar los conceptos de invalidez formulados.

Estimó que, en primer término, debe cuestionarse quién es el destinatario de la norma; así, de su artículo 21 se debe entender que la norma es administrativa, es decir, el destinatario directo no es el ciudadano, sino el servidor público que pueda hacer uso de la fuerza pública en ciertas situaciones establecidas por la propia ley; sin embargo, el proyecto asume que el destinatario de la norma es directamente el ciudadano, lo cual resulta relevante puesto que se debe tomar en cuenta que su diverso artículo transitorio tercero 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 de que los órganos encargados de aplicarla —conforme a su artículo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

— son todos los órganos de la administración en su ámbito interno.

Por lo anterior, estimó difícil analizar la constitucionalidad de la norma sólo desde los parámetros de seguridad y legalidad, cuando no existe aún el reglamento que debe cubrir los espacios regulatorios entre la ley y el sujeto de la norma, en este caso, las fuerzas de seguridad del Estado de México, recalcando 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, bajo la amenaza o riesgo de bienes jurídicos de los individuos que están mandatados a proteger, siendo éstos los previstos en el artículo 21 constitucional, a saber, la prevención de los delitos, núcleo de la ley en estudio, como se advierte de la exposición de motivos, por lo que no se puede determinar que se protejan otros bienes jurídicos distintos de aquéllos protegidos por las disposiciones penales y, a su vez, debe proteger a los funcionarios públicos para que, al hacer uso de la fuerza, no cometan delitos sobre los individuos que están mandatados a proteger.

Opinó que la Ley en análisis resulta ser la contraparte administrativa de los delitos establecidos en el código penal local, esto es, contiene las normas de permisión o habilitación de actuación de los servidores públicos, que servirán de evaluación de su actuación, mas no impide la aplicación de las normas penales o sus eximentes de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

responsabilidad en los procesos correspondientes. También apuntó que se trata de una norma administrativa altamente compleja, pues evalúa la actuación de los servidores públicos en situaciones con potencial afectación a los ciudadanos, donde no es posible fundar y motivar de manera previa la actuación, sino que se da como reacción directa a una agresión que pone en peligro bienes jurídicos del mismo servidor o de terceros; por ello, valoró que el uso de la fuerza es un acto difícil de conceptualizar en la esfera de actuación administrativa, pues en muchos de los casos depende de la reacción inmediata de los servidores y de los ciudadanos, sin que sea posible ningún tipo de previsión.

Recapituló que el primer concepto de invalidez versa sobre la falta de claridad u obscuridad en la definición de agresión real, prevista en el artículo 3, fracción III. Discordó con la respuesta del proyecto, ya que debe ser declarada inválida porque, si bien es necesaria la regulación del uso de la fuerza que hace este artículo, se requiere una definición cierta, objetiva y clara al momento de ser aplicada por el servidor público en el cumplimiento de sus funciones. Agregó que la interpretación conforme del proyecto es más bien una interpretación integradora, esto es, se incorporan a la ley diversos elementos que no se encuentran en el precepto impugnado, lo cual evidencia su falta de claridad y precisión. Abundó que los bienes jurídicos protegidos, en este caso, son invariablemente la vida e integridad personal del ciudadano y del agente del Estado, por lo que la regulación del uso de la fuerza, por parte de este último,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

tiene que ser de un alto grado de claridad y precisión pues, de otro modo, se permitiría la existencia de actos arbitrarios o excesos que generen o provoquen violaciones a los derechos humanos, o se lastimen los bienes a proteger, en detrimento de los artículos 1º, 14, 16 y 21 constitucionales. Por tanto, se manifestó en contra del proyecto y por la invalidez del precepto.

La señora Ministra Piña Hernández se apartó del estudio porque se trata de una norma que define la actuación de determinadas autoridades —mencionadas en su artículo 2—, cuyo límite debe ser el respeto a los derechos humanos, estimando que, constitucionalmente, el uso de la fuerza pública es restrictivo, es decir, como una excepción para garantizar esos derechos humanos, por lo que no necesariamente debe existir un parámetro en la Constitución para el uso de la fuerza pública.

En ese sentido, indicó que el Estado, como rector de la sociedad que garantiza la convivencia y la protección de los derechos humanos, tiene la facultad exclusiva del uso de la fuerza pública, pero únicamente está en función de proteger derechos humanos, de manera que no sean afectados por otros miembros de la sociedad o que involucren la afectación a derechos de terceros.

Señaló estar en contra del proyecto porque no se debe determinar la validez de un precepto acudiendo a interpretaciones o análisis gramaticales o lingüísticos, sino al impacto normativo en la propia ley que tiene el término



“agresión real”. En el caso concreto, indicó que los términos del artículo 3, fracciones II —“Agresión inminente. A los signos externos del agresor que muestren la decisión de llevarla a cabo de inmediato”— y III —“Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”—, impactan en el artículo 12, fracción I, inciso d), para determinar el supuesto en el que los elementos de las instituciones de seguridad pública están autorizados para desplegar una resistencia agresiva agravada, en el artículo 3, fracción VI, para definir las armas letales, y en el artículo 34 para referir al supuesto en el que se autoriza el uso de armas incapacitantes.

Concordó con el planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tanto que dicha definición es demasiado amplia para que en una ley se autorice el uso de la fuerza pública pues, si bien el uso de la fuerza pública es una potestad legítima del Estado, esta facultad no constituye una manifestación del poder del Estado sobre los gobernados, es decir, no debe ser concebido como un mecanismo de control o presión, sino como una garantía en favor de las personas que obliga al Estado a actuar, en ocasiones de manera enérgica, para asegurar la protección de los derechos humanos, con lo cual se resalta que el ejercicio de esta potestad es limitado, de suerte que sólo se le permita al Estado alcanzar sus fines, tomando en cuenta que los derechos humanos se erigen no sólo como el fundamento para el uso de la fuerza, sino como



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

su propio límite, por lo que el Estado debe minimizar cualquier riesgo a tales derechos.

Recalcó que la redacción del dispositivo en cuestión da lugar a su invalidez porque, en primer lugar, justifica el uso de la fuerza con una simple puesta en peligro, lo que resulta contrario a los principios de excepcionalidad y absoluta necesidad, dadas las irreversibles consecuencias de su uso, por lo que es necesario perseguir un objetivo legítimo —la afectación real y directa de derechos— y no simplemente evitar su puesta en peligro y, en segundo lugar, dice que es la puesta en riesgo de cualquier bien jurídico, lo que resulta contrario a los principios de excepcionalidad y proporcionalidad, coincidiendo con el señor Ministro Cossío Díaz en que dichos bienes jurídicos deben ajustarse a la materia penal.

Se apartó de la interpretación conforme propuesta, en tanto que el problema jurídico es si la definición de agresión real o inminente es o no suficientemente clara, desde la óptica del derecho a la seguridad jurídica de los propios ciudadanos potencialmente afectados, máxime que, cuando el proyecto afirma que la norma es constitucional a condición de una interpretación conforme con la Constitución, no se expresa la argumentación de cuál o cuáles de las posibles lecturas de esa norma serían inconstitucionales, sino que, como no es suficientemente clara, la dota de sentido a partir de argumentos interpretativos de distinto tipo para precisar



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

su sentido y alcances, lo cual no satisface el estándar de seguridad jurídica exigible constitucionalmente.

Concluyó que, en el caso, se debe declarar la invalidez de los preceptos impugnados por contravenir la seguridad jurídica, ya que, con independencia de cómo puedan ser interpretadas, de reconocerse la validez de un texto insuficientemente claro, persistirá la inseguridad jurídica, pues nada garantiza que los agentes del Estado y las personas potencialmente afectadas interpreten el texto en los términos que propone el proyecto, aunado a que, tratándose de la materia de uso de fuerza pública, puede generar abusos sumamente graves.

Por estas razones, se posicionó en contra del proyecto y por la inconstitucionalidad del artículo 3, fracciones II y III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con trece minutos y reanudó la sesión a las trece horas con cuarenta y dos minutos.

Estimó que diversos integrantes de este Tribunal Pleno le solicitaron el uso de la palabra pero, dado que el tiempo restante de sesión no resultaría necesario para que expresen sus importantes reflexiones y en aras de no limitarlos en su exposición, lo más conveniente sería levantar la sesión.



Sesión Pública Núm. 20

Jueves 9 de marzo de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y tres minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes trece de marzo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOSPODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN