



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

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 23 O R D I N A R I A

JUEVES 23 DE MARZO DE 2017

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y nueve minutos del jueves veintitrés 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, 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 José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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 veintidós ordinaria, celebrada el jueves dieciséis de marzo del año en curso.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



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

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

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*



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

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 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 sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado "Violación a los derechos humanos de reunión y expresión", subtemas 3.1., "Constitucionalidad del artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México", 3.2., "Constitucionalidad del artículo 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México", y 3.3. "Constitucionalidad del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México". El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.



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

Modificó el proyecto para eliminar la interpretación conforme y, en su lugar, proponer una interpretación sistemática, tomando en cuenta los parámetros establecidos en los artículos 1, párrafo segundo, 5 y 6 de la ley impugnada, atinentes a los principios del uso de la fuerza.

En cuanto a la validez propuesta al artículo 14 citado, indicó que el proyecto propone sostener que el orden y la paz social se verán afectados en una apreciación sistemática, cuando en el ejercicio del derecho a la asociación se presenten actos de violencia, se lesionen o pretendan dañar —con inminencia y a través de tales conductas— a terceros, a las propiedades o a la integridad física de las personas. Por lo que ve a la graduación de la fuerza, se señala que, aunque las manifestaciones se tornen violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se encuentran obligados 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 hacer uso de ella cuando los primeros resulten ineficaces o no garanticen de modo alguno la protección del bien jurídico que se esté lesionando o que inminentemente se vaya a lesionar.

Apuntó que el proyecto resalta que la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores, por lo que la presencia de estos últimos no la autoriza, en modo alguno, para calificar como violenta a la manifestación completa, ni concede libertad para utilizar la fuerza contra todos los manifestantes. En el tema del uso de



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

la fuerza letal y ante situaciones más extremas de violencia de una manifestación, se puntualiza que las armas de fuego únicamente pueden ser utilizadas en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, siempre y cuando resulten insuficientes las otras medidas ya tomadas para lograr dichos objetivos, y se enfatiza que disparar indiscriminadamente a la multitud está categóricamente proscrito, por lo que las armas letales no pueden concebirse como instrumentos tácticos para el orden y control de las manifestaciones a los que se puede recurrir, sino que la regla es que está vedado su uso, a menos que los niveles de violencia se eleven a tal grado que constituyan realmente una amenaza a la vida, generen lesiones graves, o atenten contra las instituciones públicas, siempre bajo un contexto excepcional.

Concluyó que, si bien el artículo impugnado no establece qué debe entenderse por “control de multitudes y disturbios públicos”, por “control” deben concebirse a las medidas a las que pueden recurrir los integrantes de las instituciones de la seguridad pública para hacer frente a las manifestaciones violentas que generen o pretendan generar daños a terceros, a propiedades o a la integridad física de las personas y cuyas acciones estén estrictamente apegadas a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Por lo que ve a la propuesta de validez del artículo 15, apuntó que, al establecer que la asamblea o reunión será



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

ilegal cuando “la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado”, replica la restricción expresa al derecho humano de asociación prevista por el artículo 9º de la Constitución, por lo que no se contrapone a éste, sino que atiende a su contenido; además de que, aun cuando el artículo combatido no establezca qué deba entenderse por “amenazas para intimidar u obligar a la autoridad para resolver en un sentido determinado” ni especifique en qué casos se considera que las personas se encuentran armadas, se explica por sí mismo. Por ende, la prohibición o disolución de tal concentración de personas debe ser la última razón a la que pueda apelar la autoridad administrativa para limitar un derecho, debiendo optar, de ser posible, por medidas menos restrictivas, como el dialogo, para proponer que cesen las consignas o conductas que le den una connotación de ilegalidad a la reunión o manifestación.

Precisó que, una vez que se encuentre aprobado que la manifestación o reunión resulta ilegal conforme al texto constitucional, es decir, que existan datos objetivos que permitan deducir de forma indudable que la manifestación no se ajusta a los parámetros constitucionales, la autoridad no debe proceder de inmediato a disolverla, sino que debe realizar una adecuada ponderación de la necesidad de ordenar tal desconcentración, lo que dependerá siempre del contexto fáctico de cada caso; en adición, las medidas para lograr la disolución de las reuniones, en caso de absoluta



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

necesidad, no forzosamente se reducen a recurrir a la fuerza.

Por cuanto hace al reconocimiento de validez del artículo 16, si bien no se define “manifestaciones o reuniones violentas e ilegales”, la determinación de cuándo se está ante éstas no es indiscriminada ni arbitraria, siempre y cuando se esté a las interpretaciones sistemáticas que se proponen a los diversos preceptos 14 y 15 impugnados, atinentes al uso y graduación de la fuerza en el contexto de reuniones violentas, para evitar la reiteración de consideraciones.

El señor Ministro Cossío Díaz difirió de la propuesta, puesto que el concepto de “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” —del artículo 14 impugnado—, sin señalar su nivel o intensidad, implica autorizar el empleo de la fuerza para combatir situaciones hipotéticas, como se ha resuelto en algunos precedentes de la Sala y, por lo que ve a los artículos 15 y 16, se genera la posibilidad de que las autoridades califiquen la condición de legalidad de las reuniones, lo cual afecta los derechos de reunión y asociación, por lo cual estimó que deberían declararse inconstitucionales.

Aclaró que aún no se aborda el tema de los efectos pero, en su momento, propondrá que la invalidez de los artículos 14, 15 y 16 se extienda al 17.



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

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de esta parte del proyecto y por la invalidez de los tres preceptos estudiados, por las razones invocadas en apartados anteriores —falta de precisión, de determinación, de claridad, la indeterminación de los supuestos a que refiere la ley y que generan grave inseguridad jurídica para los ciudadanos y peligro inminente de arbitrariedad por parte de la autoridad—, además de que, en el caso específico del artículo 14, existen criterios tratándose de marchas o manifestaciones, derivados de instrumentos internacionales, los cuales no están contenidos en la ley y no puede allegarse a ellos ni siquiera a través de una interpretación conforme —como sugería originalmente el proyecto— o sistémica o sistemática —como se modificó—.

Entre dichos instrumentos internacionales, refirió al Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones —de cuatro de febrero de dos mil dieciséis—, el cual enuncia que “Las leyes que rigen la conducta del Estado en relación con las reuniones deberían elaborarse de manera inequívoca e incorporar criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”, lo cual no sucede en el caso, estimando que debería contener, por lo menos:

- 1) la prohibición de disparar contra multitudes, 2) la prohibición de usar armas de fuego para disolver una reunión, 3) la obligación de dirigir la fuerza únicamente



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

contra las personas que están actuando con violencia, tomando en cuenta la amenaza que esto representa, y 4) la obligación de identificar a las personas violentas y de aislarlas del resto de los participantes. Concluyó que, al no estar previstas estas condiciones, debería declararse inconstitucional el precepto aludido.

En relación con el artículo 15, consideró que es inconstitucional porque, si bien repite el artículo 9° de la Constitución, éste debe interpretarse armónicamente con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prevé que el derecho de reunión “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”, supuestos que no están contenidos en el numeral combatido, además de que no establece claramente cuáles son las “amenazas para intimidar u obligar” a la autoridad. Estimó que, eventualmente, la única justificación del uso de la fuerza pública sería cuando las amenazas se expresan mediante violencia física, es decir, con conductas corporales con las cuales quede demostrada la modalidad y la naturaleza exacta de la amenaza concreta. Valoró que los manifestantes son libres de establecer el contenido y el modo del mensaje, por lo que, si este artículo considera ilegal a cualquier reunión a partir del contenido del mensaje, ello no sería posible, salvo casos realmente excepcionales,



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

por ejemplo, cuando se promueva el odio nacional, racial, religioso, sexual, cuando hubiera una apología a la discriminación, a la delincuencia o a la violencia; sin embargo, ante la generalidad del precepto, deja varias zonas oscuras y peligrosas en tratándose de reuniones o manifestaciones, lo cual afecta gravemente la libertad de expresión, de manifestación y de reunión.

Por lo que ve al artículo 16, apuntó que tiene los mismos vicios que los dos numerales precedentes: indeterminación, generalidad, sin lineamientos concretos y una graduación genérica y abstracta sobre el uso de la fuerza, lo cual podría dar lugar a múltiples interpretaciones, por lo que deviene inconstitucional.

La señora Ministra Luna Ramos se apartó del preámbulo contenido de las páginas ciento trece a ciento veinte del proyecto modificado.

En cuanto al análisis de los artículos 14, 15 y 16, coincidió con el proyecto, pero no con la interpretación conforme, puesto que, contrario a lo argumentado por la accionante, el 14 cita 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



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

"Mexicanos", es decir, al igual que los diversos 15 y 16, contiene instrucciones genéricas —no expresan situaciones de cómo manejarlo en la práctica— que pueden desarrollarse en reglamentos o protocolos, máxime que la ley establece la terminología genérica y las bases para el uso de la fuerza pública. Por tanto, se expresó con el sentido del proyecto, apartándose de consideraciones y reservándose un voto concurrente.

La señora Ministra Piña Hernández discordó del proyecto, en razón de que se debe partir de un estándar estricto para garantizar el principio de seguridad jurídica, pues se trata del uso de la fuerza pública.

Por lo que respecta al artículo 14, estimó que es inconstitucional porque sugiere que puede usarse la fuerza preventivamente a los actos de violencia que puedan poner en riesgo los bienes jurídicos que señala, lo cual resulta incompatible con el principio de absoluta necesidad, además de que alude evitar actos de violencia de manera genérica, lo que permitiría disolver, mediante la fuerza, manifestaciones en las que la mayoría de las personas son pacíficas, siendo que pequeños grupos infiltrados realizan los actos de violencia, sin que exista en la ley ningún lineamiento claro y específico respecto de este supuestos.

En cuanto a la propuesta de interpretación del proyecto, alusiva a lo que deben hacer los cuerpos de seguridad pública —aislar a los participantes violentos, no usar gases irritantes en contra de toda una manifestación,



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

evitar el uso de la fuerza tratándose de mujeres embarazadas o menores de edad, entre otros—, observó que eso no se advierte de ninguna parte de la ley, ni podría desprenderse de una interpretación conforme ni sistemática, por lo que no se puede concluir que sea constitucional la norma en análisis.

Advirtió que las accionantes esgrimieron el argumento de falta de definición; no obstante, en este caso —al haberse impugnado el artículo— se podría suplir la queja para aducir la autorización expresa a los cuerpos de seguridad pública para utilizar el uso de la fuerza pública para evitar el uso de violencia en manifestaciones o disturbios públicos, cuya generalidad en las disposiciones y ausencia de reglas precisas de actuación son contrarias al respeto del ejercicio de los derechos de reunión y expresión.

Respecto del artículo 15, consideró que, si bien reproduce el artículo 9° de la Constitución, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada, este Tribunal Pleno realizó una interpretación del derecho de reunión, y se dijo 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”, siendo que el precepto resulta violatorio del principio de seguridad jurídica, partiendo de la interpretación mencionada.



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

Resaltó que el proyecto concluye que la norma no es violatoria del derecho de reunión; sin embargo, las comisiones accionantes argumentaron en sus conceptos de invalidez la falta de seguridad jurídica en su diseño, por lo que, al efectivamente afectarse, estaría en contra de la propuesta.

Indicó que el artículo 16 padece el mismo vicio de inconstitucionalidad que el artículo 14: alude a manifestaciones violentas, en general, sin distinguir el caso de manifestaciones mayoritariamente pacíficas, en las cuales haya brotes aislados de violencia o grupos minoritarios que la ejercen. Apuntó que la norma infringe el principio de seguridad jurídica, precisamente por todas las razones que indica el proyecto que debería contener, siendo que los lineamientos que se proponen no se desprenden ni de una interpretación conforme o sistemática, pues no están contemplados por la ley. Por lo tanto, votará en contra de la validez de los artículos examinados.

El señor Ministro Medina Mora I. reiteró su observación de que la ley debería ser inválida por el tema de incompetencia, en función de ser la materia de seguridad pública, la cual debería estar regulada en una ley general.

En relación con los artículos en específico, recordó que el artículo 1º señala que esta ley está dirigida a conducir y generar criterios para el desarrollo de las funciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, por lo que el problema de inseguridad jurídica afecta también a



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

dichos elementos, específicamente, en cuanto a la palabra “control de multitudes y disturbios públicos” del artículo 14 — que no es acorde con el derecho de manifestación—.

En cuanto al artículo 15, estimó que no es una repetición del correlativo 9° de la Constitución, sino que está redactado en sentido inverso, o sea, da a la autoridad la facultad de declarar ilegales algunas reuniones, siendo que el precepto constitucional apunta que no son ilegales cuando se generan ciertas hipótesis.

Agregó ser factible reglamentar el uso del espacio público y comunitario para prevenir excesos y afectaciones y, al mismo tiempo, garantizar los derechos de asociación y expresión; no obstante, en el caso de esta ley, se vulnera la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, en tanto que no contienen los elementos mínimos que permitan, tanto a la autoridad como al particular, conocer claramente y con precisión las consecuencias jurídicas de sus actos, por lo que estaría por la invalidez de los preceptos impugnados y, por extensión, — en su momento y como adelantó el señor Ministro Cossío Díaz—, del diverso 17 de la ley en cuestión.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena valoró que el concepto de “control” del artículo 14 no es compatible con los derechos de asamblea y reunión, por lo que compartió las razones por las cuales se ha expresado que es inconstitucional.



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

En cuanto a los artículos 15 y 16, consideró que, si bien su texto no es el más adecuado, utiliza un lenguaje similar al del precepto 9° constitucional, por lo que no resultan inválidos.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en contra del proyecto, en cuanto a los artículos 14 y 15, porque tratan de casos de especial relevancia en el contexto de los abusos de la fuerza pública: cuando se trata de controlar a las multitudes o restablecer el orden y la paz social ante disturbios, y si bien no se puede exigir al legislador la definición exacta de paz social, restablecimiento del orden, daños a terceros o integridad física, estos temas —como indicó el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea— deben contar con un mínimo de disposiciones que contengan las restricciones para cualquier fuerza policiaca en tratándose de manifestaciones o de los derechos de manifestación y reunión, por ejemplo, que no deben disparar indiscriminadamente contra una multitud cuando no haya un peligro real o inminente.

Estimó que el artículo 16 no es inconstitucional, puesto que únicamente responsabiliza al encargado del mando.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la propuesta modificada porque cada artículo debe leerse dentro del marco del capítulo II —“Principios Generales”— de esta ley, por lo que el hecho de intervenir en alguna manifestación no quiere decir que el uso de la fuerza pública



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

tenga que desvincularse de los principios establecidos de antemano en la ley.

En cuanto a lo argumentado, referente a que la ley no señala todas las restricciones de los elementos que van a hacer uso de la fuerza pública cuando enfrentan una manifestación, indicó que los límites y restricciones vienen previstos en los principios generales del citado capítulo II: “El uso de la fuerza será: I. Legal [...] II. Objetivo [...] III. Eficiente [...] IV. Racional [...] V. Profesional [...] VI. Proporcional [...] VII. Honrado [...] VIII. Congruente [...] IX. Oportuno [...] X. Respetuoso de los derechos humanos”, por lo que, si bien —por ejemplo— no se prohíbe expresamente que un elemento de seguridad dispare una ráfaga en contra de una manifestación, ello no sería racional ni proporcional, además de que el diverso artículo 8 prevé el uso de armas letales “Cuando sea excepcional, estrictamente necesario e inevitable, para proteger la vida de las personas y la del elemento”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció en favor del proyecto, desde el punto de vista sistemático o sistémico, en tanto que la interpretación de los artículos 14, 15 y 16 no debe ser aislada, sino en relación con los diversos 6, 7, 8, 11 y 12, entre otros, con lo cual se pueden establecer los límites, las definiciones y las condiciones del uso de la fuerza pública, de las armas, en aras de respetar la vida y los derechos de las personas.



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

El señor Ministro ponente Pérez Dayán recordó que las hipótesis de los artículos 14 y 15 se encuentran vinculadas a la lectura del numeral 9º constitucional, además de que los demás preceptos de la ley combatida permiten definir los alcances de las disposiciones en cuestión. Aclaró que el proyecto recoge, además de los conceptos derivados de la vinculación sistemática de la propia ley, los contenidos en instrumentos internacionales y sentencias que han abordado estos temas.

Leyó algunos fragmentos de los artículos 6 y 16 de la ley cuestionada: “Artículo 6. El uso de la fuerza será: I. Legal. Cuando su acción se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los tratados internacionales [...] II. Objetivo. Cuando se realice con base en la consideración de hechos reales [...] III. Eficiente. Cuando el objetivo del uso de la fuerza sea realizado aprovechando y optimizando los recursos [...] IV. Racional. Cuando su uso sea acorde a las circunstancias específicas [...] a) Es producto de una decisión que valora el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades [...] b) Sea estrictamente necesario [...] c) Se haga uso diferenciado de la fuerza. d) 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” y “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



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

responsable del operativo, bajo su más estricta responsabilidad, debiendo informar de inmediato a su mando superior sobre tal determinación para los efectos conducentes”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3, denominado “Violación a los derechos humanos de reunión y expresión”, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

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 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, y en el sentido de declarar su invalidez. 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 del artículo 14 de la Ley que Regula el Uso de la



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

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 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



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

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 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.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el 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”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en razón de que no resulta violatorio del principio de legalidad, pues dicha norma contiene las pautas mínimas que regulan el uso de la fuerza



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

y armas de fuego en el contexto de las manifestaciones o reuniones, esto es, determina qué constituye una concentración colectiva violenta o ilegal pero no violenta, cuándo es dable la disolución de las reuniones o manifestaciones y, en su caso, el empleo de la fuerza pública, así como quién se encuentra autorizado para calificar la legalidad de las reuniones y determinar si deben utilizarse las armas de fuego.

En este 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, sólo tiende a proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley impugnada pues, por la propia naturaleza de los reglamentos, es adecuado que en ellos y en los protocolos se desarrollen normativamente los planes, estrategias y programas concretos de actuación para el caso de las reuniones o manifestaciones, pues ahí se puede obtener el grado necesario de especificación jurídica para el exacto cumplimiento de los mandatos postulados tanto en la Constitución como en la propia ley, en donde se prevén las situaciones generales, hipotéticas y abstractas.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra, ya que el precepto conlleva una delegación amplia a los reglamentos, lo cual viola el principio de legalidad.

La señora Ministra Piña Hernández concordó con el señor Ministro Cossío Díaz en que hay aspectos de una ley



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que pueden ser desarrollados en un reglamento, pero si la ley no prevé pautas suficientemente precisas respecto del uso de la fuerza pública, específicamente frente a manifestaciones o reuniones públicas, implica que el Poder Ejecutivo tendrá una amplia libertad para regular un aspecto toral del uso de la fuerza pública.

Agregó que el aludir a los principios del artículo 6 de la ley impugnada supondría que, con solo citarlos, en el reglamento se podrían establecer todos los parámetros de actuación que deberían contenerse en la ley, en tanto es la que dirige la actuación de los cuerpos de seguridad pública.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en contra del proyecto, por las razones argüidas a lo largo de la discusión del asunto, subrayando que este precepto remite al reglamento, siendo que todas las prohibiciones específicas tendrían que estar en ley para evitar el abuso y arbitrariedad en el manejo de la violencia en una manifestación, lo cual genera el peligro de que un reglamento, que no goza de jerarquía de ley y es emitido por una sola persona, establezca cuestiones primordiales, que deberían ser reguladas por el Congreso del Estado, el cual tiene una representación plural.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la conclusión del proyecto, pero no las consideraciones porque no trasgrede el principio de legalidad, puesto que indica que “Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en



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

lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento”, es decir, no delega la facultad de regular el derecho de manifestación y reunión a una vía reglamentaria.

La señora Ministra Luna Ramos concordó con el proyecto, apartándose de consideraciones, puesto que — como refirió el señor Ministro Pardo Rebolledo— el precepto únicamente establece que en el reglamento se provea la exacta observancia de la ley en la esfera administrativa.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que la norma no limita las manifestaciones, sino que regula la actividad de la autoridad frente a las manifestaciones, por lo que tiene un efecto complementario; además de que debe interpretarse sistemáticamente con los demás artículos 6, 7, 8, 11 y 12, máxime que se trata de cuestiones secundarias —planes, estrategias y programas—, no así del uso de la fuerza, propiamente, frente a las manifestaciones. De tal manera, votará por la validez de la disposición.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán aclaró que la lógica del proyecto es que, de acuerdo al texto de la norma impugnada y a la naturaleza de cada uno de los poderes del Estado, la logística, implementación, ejecución e instrumentación de cada una de las bases legales corresponderá a la autoridad administrativa, aclarando que, de haber sido el caso a la inversa —que la norma determinase la actuación de la autoridad administrativa en cuanto a planes, estrategias y programas—, se entendería



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

que el legislador invadió el territorio de ejecución de la norma.

Apuntó que cada operativo policiaco responde a las circunstancias específicas del caso, por lo que la ley no podría prever todas las directrices sobre cómo actuar en materia ejecutiva. Por tanto, estimó que la norma cumple los parámetros constitucionales, siendo que corresponde al Poder Ejecutivo la implementación logística, instrumentación y ejecución de cada uno de los operativos, por lo que sostuvo el proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta 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, la cual 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. 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



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

particulares. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el 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". El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en razón de que 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 XXI, inciso a), de la Constitución, mediante el cual expresamente facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones, entre otras materias, de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, además de que el artículo transitorio tercero de dicho decreto determinó que la legislación de las entidades federativas y de la Federación, en las citadas materias, continuaría en vigor hasta en tanto entraran en vigencia las leyes generales que expidiera el Congreso de la Unión, lo cual evidencia que la oportunidad de las legislaturas estatales para emitir alguna modificación



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

o reforma a las leyes relativas, anteriores al decreto, quedó vedada por el mencionado transitorio.

En ese contexto, y siendo el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis la fecha de publicación de la norma impugnada, en cuyo precepto impugnado definió el trato cruel, inhumano o degradante y la tortura, cuando el Congreso de la Unión era el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecerlo mediante leyes generales, resulta fundado el concepto de invalidez de la accionante y, por tanto, inconstitucional el precepto en cuestión.

El señor Ministro Cossío Díaz observó que resta poco tiempo a la sesión, por lo que solicitó el uso de la palabra para la próxima sesión, a efecto de expresar sus consideraciones sobre este punto.

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 cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veintisiete de marzo del año en curso, a la hora de costumbre.



Sesión Pública Núm. 23

Jueves 23 de marzo de 2017

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

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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

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