

ÍNDICE		
CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 9 DE MARZO DE 2017		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		
NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 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. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A41 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 9 DE MARZO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**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
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 19 ordinaria, celebrada el lunes seis de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Consulto a sus señorías si tienen observaciones respecto del acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 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.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro, tiene la palabra, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. En la sesión pasada se resolvió el tema de la legitimación en el considerando tercero. Una vez tomada la votación en ese sentido, paso al considerando cuarto, en el que el proyecto original expresaba que resultaban procedentes las demandas presentadas por las comisiones de derechos humanos –nacional y estatal–, y que no había causal de improcedencia alguna o motivo de sobreseimiento que atender; sin embargo, – como ustedes recordarán– durante la discusión del tema – específico– de la legitimación surgieron dos ideas al respecto: una de ellas es de la señora Ministra Luna Ramos, quien nos expresa que, en función de que el propio Congreso derogó el artículo segundo transitorio para incorporar un nuevo segundo

transitorio, suspendiendo la vigencia de la norma hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia se pronunciara; su sugerencia iba en el sentido de que tal artículo segundo del decreto —originalmente combatido— había cesado en sus efectos y, por tal razón, sobreseer.

No tengo ningún inconveniente —si este Pleno así me lo autoriza— de incorporar en este considerando cuarto la expresión concreta de que han cesado los efectos por este —específico— dispositivo; no obstante que no fue combatido.

Y el señor Ministro Eduardo Medina Mora expresó —al tomar posicionamiento respecto del tema de la legitimación— que advertía una falta de legitimación que se traducía en una improcedencia en cuanto a las comisiones —también nacional y estatal— de derechos humanos, por lo que hace a los argumentos de incompetencia respecto de cierto contenido de algunos de los artículos aquí cuestionados.

Sobre esta base, no sé si este Tribunal Pleno estimara conveniente, —como se ha hecho en algunas otras ocasiones— en tanto se considera que ambas comisiones tienen legitimación y no poder distinguir entre el contenido de unos y otros conceptos de invalidez— no tratarlos en el tema ni de legitimación —ya superado— ni en el de improcedencia, sino directamente en el fondo del asunto. Si al llegar, —porque están estudiados— este Tribunal Pleno considerara conveniente que estos no corresponden al ámbito de competencia de las comisiones de derechos humanos por ser aspectos meramente competenciales que no involucran —como lo expresó el señor Ministro Medina Mora— un tema específico de derechos humanos y, por tanto, no

necesariamente contestables por este Tribunal, se calificarían de inoperantes.

Si es esta la propuesta que ustedes aceptan, entonces, el cuarto considerando sólo establecería sobreseer por lo que hace al segundo transitorio por cesación de efectos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Medina Mora ¿algún comentario?

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Estoy totalmente de acuerdo. Creo que la Ministra Luna hizo —precisamente— esta expresión en la sesión anterior, de que si bien se planteaban temas de incompetencia, había otros temas; y creo que el sentido de la votación fue —precisamente— en esa línea, como la plantea y, entonces —obviamente— se pueden analizar en el fondo como lo plantea el ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Para apartarme de ese sobreseimiento; según quedó establecido por la mayoría, los legisladores del Congreso del Estado de México no están legitimados y, por lo tanto, los artículos que están impugnando no se van a analizar por falta de legitimación.

Y, por otra parte, las comisiones no impugnaron el segundo transitorio; por lo tanto, si no es acto impugnado en las acciones que son procedentes, no tendríamos que sobreseer por el mismo, entonces, estaría en contra del sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Entonces, con esta metodología, señores Ministros, en lugar de hacerlo como improcedencia o como falta de legitimación estudiaríamos fundada o infundada o inoperante la cuestión del concepto relativo que nos hizo ver el señor Ministro Medina Mora. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Simplemente para decirlo de una vez porque cuatro de nosotros estuvimos en la posición minoritaria la vez pasada; creo que no vale la pena cada vez decir: “y obligados por la votación”, de una vez lo diré aquí. Creo que viene a cuento con lo que señalaba ahora la señora Ministra Piña, simplemente, obligado por la votación y, toda vez que necesitamos ocho o más votos para lograr los efectos de invalidez, participaré –desde luego– activamente en este asunto y simplemente quería dejar asentado eso, señor Ministro Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Pienso que los cuatro estaremos exactamente en la misma posición, pero quiero decirlo –señor Ministro Presidente– exactamente en los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. En la misma lógica, pero simplemente para aclarar: voté a favor de la legitimación también de las

comisiones de derechos humanos; entonces, en ese sentido, me pronunciaré por los artículos que ya se impugnaron. De lo que ya no podré pronunciarme es de todos los otros artículos que se habían impugnado por la mayoría de los integrantes de la legislatura, y que este Tribunal Pleno decidió que no hay legitimación porque, una vez que se toma una decisión, la decisión es del Pleno y no de mayoría o de minoría y, en ese sentido, participaré; y como ya lo anunciamos –prácticamente– los cinco que votamos en otro sentido, haremos nuestros votos particulares en su momento. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Entonces, señor Ministro ponente, si fuera tan amable de hacer el planteamiento para entrar al estudio del asunto. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más, señor Ministro Presidente, la solicitud de que se sobreseyera por el transitorio era porque todavía no teníamos una votación de cómo iba a quedar respecto de la legitimación de los diputados que promovieron estas acciones, si el criterio mayoritario del Pleno fue en el sentido de que no tiene legitimación; entonces, –como dijo la Ministra Piña– es correcto que no se sobresea por el segundo transitorio, porque teniendo a la mano las demandas –efectivamente– no se está combatiendo por las comisiones de derechos humanos, ni de la nacional ni de la local.

Entonces, creo que valdría la pena eliminarlo porque va con todos los artículos que ellos están impugnando, nada más quedarían los de las comisiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Me parece que, con motivo de la falta de legitimación, se genera una causa de improcedencia respecto de todos los artículos que reclamó el Congreso del Estado de México, y que no fueron impugnados por las comisiones, tanto nacional como estatal. Entonces, creo que es necesario un pronunciamiento de sobreseimiento respecto de esos preceptos, entre los que se encuentra este artículo segundo transitorio, que solamente fue impugnado por el Congreso y no por las comisiones.

En esa medida, creo que debiera sobreseerse respecto de todos los artículos que no impugnaron las comisiones, nada más que la causa de improcedencia derivaría de la falta de legitimación de quien los impugnó. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al no tener validez la demanda respectiva. ¿Tendría usted localizados los preceptos correspondientes, señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Sí señor Ministro Presidente, aun cuando no estaría tan seguro que por la falta de legitimación trajera por consecuencia el sobreseimiento, en la medida en que al tener falta de legitimación se sobresee en la causa, simple y sencillamente presentada, pero los tengo perfectamente bien identificados; son –precisamente– los que refirió el señor Ministro Laynez en su intervención. Ahora se los expreso con detalle.

De ser considerado así por este Tribunal Pleno, entonces, lo conveniente sería –si ustedes lo ordenan– sobreseer por estos artículos; creo que con el mero hecho de quitarle la legitimación,

entenderíamos que éstos no habrían de ser estudiados, pero lo que se me indique por este Tribunal Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El señor Ministro Zaldívar nos quiere hacer un comentario aclaratorio.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. A pesar de que quedé en minoría, quiero hacer un comentario muy breve.

Estoy en la misma lógica de lo que –entiendo– nos propone el Ministro ponente. Me parece que, al no haber legitimación, se sobresee la acción y ya; no creo que se tenga que hacer un sobreseimiento particularizado de cada uno de los artículos, simplemente no hay legitimación, es como si no se hubiera promovido y listo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Lo que creería que puede ser práctico es que nos refiriéramos a qué artículos, que originalmente están en el proyecto, ya no van a ser materia de análisis, precisamente por la falta de legitimación de la demanda. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: La lógica del Ministro ponente llevaba el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 25/2016, que es el punto resolutivo segundo del proyecto que nos está presentando; ante la falta de legitimación que proponía el señor Ministro ponente y que fue aprobado por la mayoría, entonces, la consecuencia sería el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad, y esto comprendería todos los artículos impugnados, salvo el artículo 20, según nos refirió el Ministro Laynez, que todos estaban

impugnados, incluso leyó los que estaban impugnados, menos el artículo 20.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero hay algunos artículos que coinciden con los impugnados en las otras demandas.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, porque el otro es toda la ley, menos el artículo 20.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exactamente. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Creo que lo más técnico sería sobreseer por lo que hace a la acción completa, la acción de inconstitucionalidad 25/2016, y entrar al análisis de las otras dos acciones que tienen particularizados los artículos, que son: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 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, 34, 39 y 40, y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 14, 15, 16, 24, 25 y 40. Esos son.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está bien. Ahí están los artículos, muy bien. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Me parece que el sobreseimiento tiene que estar referido necesariamente a los actos impugnados, no se puede sobreseer respecto de la acción en abstracto, sino respecto de los actos que se impugnan.

Entonces, me parece que con una redacción acorde con esta idea, podríamos decir que se sobresee en la acción de

inconstitucionalidad 25/2016, respecto de los actos que fueron impugnados en la misma; es decir, aquí es por orden de quién promovió, que por mayoría se ha determinado que carece de legitimación y, a lo mejor, ya no hay necesidad ni siquiera de especificar los números de los artículos, sino decir: se sobresee respecto de los actos impugnados en la acción de inconstitucionalidad 25/2016. Y con eso creo que quedaría claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es otro mecanismo, porque lo que se está haciendo –en realidad– es, al desestimar la demanda como interpuesta por parte legítima, –digamos, de una manera así coloquial– es tener por no interpuesta esa demanda, y todo lo que se reclame en ella ya no tiene sentido estudiarlo. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí señor Ministro Presidente. Nada más era en ese sentido, o sea, al decir que se sobresee la acción 25/2016, se sobresee por todo lo reclamado.

La única aclaración es que hace un momento se estaba diciendo que el artículo segundo transitorio no tenía que sobreseerse por la razón que se había dado antes, que era por cesación de efectos del acto reclamado porque había sido modificado, esa razón ya no quedaba, porque –en todo caso– al estar con falta de legitimación los diputados, ahí entra todo lo que reclamaron, y ese artículo está dentro de lo reclamado; entonces al sobreseer la acción 25/2016, es simplemente por lo reclamado en la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia, no está reclamado, porque la demanda no tuvo éxito.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No está reclamado, no vamos a entrar al análisis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto. Muy bien. ¿Están de acuerdo, en general, que se haga el tratamiento de esa manera? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Entonces, por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Muchas gracias señor Ministro Presidente.

En el considerando quinto, que ya es el fondo del asunto. Como una cuestión preliminar y meramente informativa al examen de los planteamientos de invalidez formulados por los sujetos legitimados, se establece lo relativo al “Marco general de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México; y, en concordancia con ello, en el considerando sexto se aborda propiamente el primer punto del fondo del asunto.

Quiero recordar a todos ustedes que el fondo del asunto está dividido en siete apartados, dos de ellos subdivididos en cinco y cuatro incisos.

El primero de ellos marcado como número 1, tiene cinco incisos, a ese específicamente me refiero, y sólo marcaré como sujeto a debate, –si usted así me lo permite, señor Ministro Presidente– el primero de esos cinco temas.

Este se denomina en el propio proyecto, como: “1. Violación a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica”. Como abarca todos los puntos se establecen en él los artículos que son

cuestionados y se abre el asunto en el apartado 1.1., que se denomina: “Constitucionalidad del artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México”, en su vertiente de agresión real.

Respecto de este artículo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que la definición de “agresión real” es obscura, ya que no precisa qué se entiende por “las acciones físicas que ponen en peligro bienes jurídicos”; ni queda claro —en su concepto— en qué podría consistir el despliegue físico de la conducta pues, bajo este supuesto, cualquier acción u omisión podría ser estimada como una agresión real.

El proyecto, partiendo de una interpretación conforme, sostiene que se entenderá como 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 combatida, y éste se traduce en que las actuaciones policiales deben siempre realizarse con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante y relevante destacar 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.

Es así que, con independencia del tipo de movimientos o acciones físicas que realice todo individuo, no se generará –por sí y ante sí– una agresión real, sino cuando éstos efectivamente ponen en riesgo un bien jurídico tutelado; en el caso puede ser la propiedad, la integridad de las personas o la vida; por ello, esto —asienta— debe ser actual.

En cuanto al tópico específicamente centrado –el uso de la fuerza en una agresión real—, sostiene el proyecto que, con independencia de lo que se ha dicho, la existencia de una agresión real no implica, en sí y por sí misma, que los agentes policiales se encuentren en plena libertad de hacer uso de la fuerza pública ni mucho menos hacer uso de las armas de fuego, ello en virtud de que la consecuencia jurídica que es inherente a la agresión real es la actualización de la obligación que tienen los miembros de la seguridad pública para actuar, salvaguardando los bienes jurídicos que se están lesionando con tal agresión, pero estas medidas no forzosamente –ni en todos los casos– llevan a la necesidad de recurrir al empleo de la fuerza.

Se concreta que el deber del uso de la fuerza y, en última instancia, el de las armas letales depende de la observancia de los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad; por ello, no debe soslayarse que hay circunstancias en las que, a pesar de existir una agresión real, es suficiente comenzar con el uso de medios no 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.

Sobre la base de la graduación y razonabilidad del uso de la fuerza ante una agresión real, el proyecto considera que, 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 o amenazado por la agresión real, los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad ordenan que el nivel de fuerza utilizado sea siempre gradual, de manera que la mínima necesaria sea el comienzo para alcanzar la tutela del bien jurídico en cuestión; de ahí que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar tal objetivo.

En efecto, —dice el proyecto— la proporcionalidad prohíbe el empleo de la fuerza cuando el daño infligido supera los beneficios alcanzados; el empleo de la fuerza pública siempre debe perseguir "reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse con su uso a cualquier persona". Concluye entonces, en este apartado: "Los agentes policíacos no pueden perseguir sus objetivos, por legítimos que sean, a cualquier costo". Esto implica que la fuerza utilizada debe ser gradual y cesará una vez que el objetivo legítimo ha sido alcanzado.

Como último apartado de este mismo tema —el uso de armas letales ante una agresión real—, el proyecto expresa que, en función de estas armas de fuego o letales, las acciones que pueden llevar a cabo los agentes policiales para recurrir a ellas, ante la existencia de una agresión real, siempre debe presentar un régimen diferenciado y muy restrictivo del uso de la fuerza en general, esto debe ser tomado en cuenta en todo momento; a fin de hacer eficaz la aplicación de tal principio 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.

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 inmediata de la vida de otras personas, pero nunca un fin en sí mismo.

Estos son los tres grandes apartados que, en función de lo que conocemos como agresión real y uso de armas letales, plantea el proyecto sujeto a la consideración de este Alto Tribunal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Antes de entrar al análisis de esta cuestión, desde luego, es importante expresarnos sobre el considerando quinto, como lo narra el proyecto: es un marco normativo que gira alrededor de los temas. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para anunciar que me aparto de este considerando, como ha sido mi costumbre, en todo esto que constituye un preámbulo al estudio de cada uno de los asuntos combatidos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Medina Mora, respecto de este punto quinto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Es un planteamiento general, que –creo– cabe perfectamente en este punto, desde luego, abarca todo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es una narrativa aquí nada más el quinto, señor Ministro, pero –por supuesto– usted tiene toda la libertad de expresar lo que quiera.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Puede ser ahora o después, como usted prefiera, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sometería a su consideración sólo la narrativa contenida en el considerando quinto. ¿Alguna observación? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En el mismo sentido que la Ministra Luna Ramos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. En virtud de que algunas de las cuestiones que se narran aquí pueden tener incidencia en otras partes del proyecto en las que estoy en contra, prefiero votar en contra de este apartado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, tome la votación nominal, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor de este apartado quinto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A favor, con reservas, para ver cómo queda al final el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Como es mi costumbre, me aparto de todo lo que es en preámbulo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor, con –quizás– precisiones después.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Me aparto de este punto del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: A favor, pero con salvedad en las consideraciones.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Me aparto de este punto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto, sólo en lo que constituya propiamente una narrativa nada más.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de siete votos a favor del considerando quinto, con voto en contra de algunas consideraciones del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, con reservas del señor Ministro Cossío Díaz, con precisiones del señor Ministro Franco González Salas, salvedades de la señora Ministra Piña Hernández y también precisiones de señor Ministro Presidente Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, CON ESTO QUEDA RESUELTO EL CONSIDERANDO QUINTO.

Y como ya nos hizo el planteamiento el señor Ministro Pérez Dayán –ponente—, respecto del considerando sexto, está a su consideración. Me ha pedido la palabra el señor Ministro Medina Mora, por favor.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, quiero subrayadamente felicitar al Ministro ponente por el estudio que nos presenta; obviamente, hay muchos temas que no comparto, pero me gatilla una reflexión de fondo, que quiero –sin duda– reconocer el esfuerzo que ha hecho al respecto.

Evidentemente, en este Pleno hemos votado —fui de la minoría— por la improcedencia y falta de legitimación de la mayoría de la Cámara de Diputados del Estado de México, para cuestionar la constitucionalidad de esta ley; subsiste, sin embargo, esta curiosa disposición del segundo transitorio modificado, que está sometiendo –de hecho– a una consulta a este Tribunal Pleno porque sujeta la vigencia de la ley a lo que aquí se resuelva.

Como es un tema que me parece de la mayor importancia, quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre este punto, sobre la pertinencia de la ley y sobre los problemas también de constitucionalidad que pueden surgir de este análisis. Entonces, –con su venia– quisiera hacerlo. Esto se refiere a la pertinencia de la ley y a la posible utilidad práctica de regular el uso de la fuerza, como lo hace.

En primer lugar, de la lectura detallada de los llamados Principios de Naciones Unidas, conocidos como “Principios de la Habana” – que son elaboraciones conceptuales muy importantes, pero que carecen de un carácter vinculante, a pesar de que pueden tener un carácter, como lo tienen, francamente orientador–, casos de la Corte Interamericana, así como los precedentes de este Pleno en la facultad de investigación 3/2006, advierto que no es posible desprender la existencia de un parámetro de control

constitucional o convencional sobre el uso de la fuerza, y me explico: advierto también que se utiliza el caso de la Corte Interamericana de “Cruz Sánchez vs. Perú”, el cual no refiere 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 grupo guerrillero denominado “Túpac Amaru”.

Estimo de suma importancia destacar que ese criterio responde a una problemática distinta al uso de la fuerza policial contra la delincuencia común, por lo cual no es posible aplicar los mismos estándares para medir y comparar la actuación de las fuerzas militares con los de la policía. Se trata de situaciones distintas que deben ser contextualizadas para evitar confundir los criterios que resultan aplicables para la actuación de unos y otros.

En ese orden de ideas, los casos “Hermanos Landaeta vs. Venezuela” y “Aranguren vs. Venezuela”, son propiamente valoraciones posteriores que se hacen para determinar si el uso de la fuerza, en determinadas situaciones específicas, fue justificado. Considero que no se establecen parámetros específicos que permitan medir la racionalidad de una regulación de la fuerza pública mediante una ley, sino solamente elementos a considerar para determinar si el Estado responsable puede explicar y desvirtuar las alegaciones de que el uso de la fuerza fue excesivo en un caso concreto, en una circunstancia concreta.

Asimismo, los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos, establecidos en el artículo 21 de la Constitución, me parece son fundamentales porque son los que orientan la acción de la policía, pero son

insuficientes para informar un parámetro constitucional de revisión –en abstracto– del uso de la fuerza.

Estos principios permiten determinar las condiciones competenciales de los órganos necesarios para el ejercicio de la función policial, pero no son un estándar que permita revisar la actuación de la policía que ejerce fuerza pública sobre los gobernados en casos concretos. Estamos, así, frente a una falta de estándares judiciales adecuados para controlar la constitucionalidad de la ley impugnada.

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.

La fuerza pública no existe para controlar la población, término que es utilizado a lo largo del proyecto y de la ley, y que –a mi juicio– es claramente inconstitucional, sino tiene una función de contención, en su caso, de excesos, en términos de afectaciones reales a derechos de terceros y a la paz pública, a efecto de crear un espacio de convivencia neutro para todos los integrantes de la sociedad.

El uso de la fuerza, ejercido dentro de los parámetros dentro de un Estado de derecho, –respetuoso de los derechos humanos– constituye o construye el espacio público al garantizar la debida aplicación de la ley.

En palabras de Felipe González Márquez, –expresidente del gobierno español– estimo que para un estado democrático, que actualiza el estado de derecho, es necesario o indispensable

tener una policía grande y fuerte para no tener que usarla; el poder coercitivo debe ser creíble para que funcione y no deba ser utilizado.

“El Leviatán” debe tener una manera de probar su capacidad para hacer valer la paz pública. La actuación de los agentes de la policía se ubica dentro de los parámetros del cumplimiento de un deber y la legítima defensa, me parece que son los dos conceptos más importantes; tomando en consideración todas las circunstancias que se pueden presentar en el ejercicio de sus funciones.

Cuando la actuación policial escapa al cumplimiento de un deber, –entendida como una causa de justificación– se actualizan responsabilidades del orden administrativo o penal. Cuando un policía actúa fuera de sus parámetros del cumplimiento del deber, está actuando fuera de sus competencias; es decir, no actúa como un agente que ejerce legítimamente el imperio estatal.

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; así, el principio de autoridad, como ejercicio del poder coercitivo dentro de los límites constitucionales, legitima a los cuerpos policiacos ante la población.

Es la legitimidad misma de un Estado fuerte la que genera que el mismo sólo deba utilizar los medios coercitivos a su alcance cuando sea estrictamente indispensable. El respeto irrestricto y procedimentalmente sistemático de los derechos humanos de los gobernados es para la autoridad, para la policía, no sólo una obligación ética y jurídica, sino también una precondition de

eficacia operacional. En ausencia de ello, la autoridad pierde el respeto de los ciudadanos, pierde la legitimidad para actuar y pierde, por consecuencia, la efectividad operacional.

¿Cuándo se justifica el uso de la fuerza pública? Esta necesidad se actualiza 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 en riesgo evidente.

Si estas vías no son efectivas o, incluso, en atención a las circunstancias no es posible agotarlas de manera gradual porque se ha puesto en peligro alguno de los bienes tutelados, será necesario hacer uso de la fuerza.

Considero, entonces, que el análisis que se debe hacer sobre el uso de la fuerza se hace *ex post* y de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso. No es lo mismo hacer un operativo para vigilar una manifestación que para atender una toma de rehenes.

Una condición sintomática de esta imposibilidad de generar parámetros generales es el hecho de que la ley impugnada carece de algún tipo de sanción, según se desprende de la lectura de los artículos 51, 52 y 53.

Siguiendo el razonamiento que he expuesto en esta intervención, estimo que las sanciones se pueden presentar ante las instancias administrativas o penales correspondientes, sin que sea posible desprender un catálogo de conductas determinadas o exigibles que pueda ser infringido.

Es cierto que la ley impugnada contempla catálogos y reglas genéricas para la policía, muchas de las cuales forman parte de los protocolos de actuación de las mismas, pero sin que esto se convierta –propiamente– en una norma que regule condiciones del uso de la fuerza.

Por tanto, concluyo que la regulación del uso de la fuerza se actualiza al momento en que se analice el cumplimiento del deber de un agente policial frente a una situación concreta, valorando los medios que fueron empleados.

Resulta difícil responder de forma genérica cuándo se debe usar la fuerza, cómo debe ser aplicada y cuánta fuerza debe ser aplicada, puesto que se encuentra sujeto a la evaluación que se haga en cada caso en particular. Estamos frente al mismo problema que si quisiéramos –perdónenme el símil– legislar una ley en materia de cirugía del corazón. Terminaríamos por hacer un manual infinito de atención a cada paciente y su afectación específica.

Existen ciertos principios básicos que rigen el uso de la fuerza, tales como la necesidad y la proporcionalidad; no obstante, es difícil pretender enumerar en forma exhaustiva cada uno de los posibles escenarios a los que debe enfrentarse alguien que ejerce la función policial –perdón, de nuevo–, es un ejercicio tan fútil como tratar de clavar gelatina en la pared con tachuelas.

Así, un ejercicio legislativo demasiado detallado termina por establecer exigencias desmesuradas para el correcto ejercicio de la fuerza pública, con el cual inhibe injustificadamente su aplicación o, en el peor de los casos, terminan por ser incumplidas, en detrimento de la legitimidad de la policía y el Estado en su conjunto, y al final –en menoscabo– el valor

tutelado más importante: de la certidumbre ciudadana sobre el respeto de sus derechos fundamentales en su interfase con cualquier autoridad pública.

En este sentido, parece que una ley no es el instrumento normativo ideal para regular 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.

Advierto, además, que esta ley se encamina, en particular, a regular situaciones relativas a manifestaciones en lugares públicos, cuestión que –desde mi propia perspectiva– se hace de manera deficiente y violando la libertad de reunión, tal y como sucede con los artículos 15 y 16 de la ley impugnada.

En este caso, –en específico– parece que lo que es factible reglamentar es el uso del espacio público y comunitario, en su caso, para prevenir excesos y, con éstos, afectaciones a terceros y, al mismo tiempo, garantizar el ejercicio de los derechos de asociación y expresión, mas no condiciones detalladas en extremo sobre el ejercicio de la fuerza pública.

No desconozco la necesidad de definir el contexto, las formas y procedimientos mediante las cuales se podrá dar la interacción autoridad-gobernado, ya que este tipo de reglas otorgan credibilidad a la actuación del Estado y genera la legitimidad necesaria para el uso de sus atribuciones.

La regulación de los espacios comunes de convivencia, a efecto de garantizar la seguridad y el orden, no es una cuestión inconsistente con las libertades básicas de expresarse y transitar

libremente, sino un medio que permite generar las condiciones idóneas para su ejercicio.

Por tanto, parece que el uso de la fuerza, en su parte de procesos y mecánicas, se debe regular en lineamientos, protocolos, procedimientos sistemáticos de operación, siempre en estricto apego a los derechos humanos y bajo el marco de responsabilidad de cumplimiento de un deber; es decir, son regulaciones operacionales.

En conclusión: estimo que la ley impugnada carece de una razonabilidad mínima en cuanto a su objeto y a los medios que sea otorgado para su consecución. Como ya lo he dicho en otras ocasiones, existen leyes impertinentes, imprácticas o ilógicas, que son constitucionales, y otras –como en este caso– que violentan la Constitución.

Como regla general, esta Suprema Corte no lleva a cabo consultas, está claro. Hay –desde luego– el punto del artículo 29 o las consultas populares en sus preguntas; no obstante y, aprovechando que el planteamiento fue hecho, como queda claro del segundo transitorio de esta ley, creo que la respuesta a las preguntas que nos fueron planteadas por el Congreso del Estado de México sobre la conveniencia de este cuerpo normativo me lleva a la conclusión de que la mejor solución es abrogar la ley.

Puedo imaginar –claro– una ley que regule el uso de los espacios públicos comunitarios, en estricto apego a los derechos humanos de expresión y asociación, para acotar conductas extremas que violenten derechos de terceros y no poner en riesgo valores tutelados constitucionalmente.

Por último, advierto también –y me parece que esto es relevante en términos de nuestra tarea– que esta ley puede tener problemas serios en términos de provenir de una autoridad incompetente. El artículo 21 de la Constitución establece que la seguridad pública es una materia concurrente que opera, de conformidad a las bases y la coordinación que, para tal efecto, se establezca en la ley general correspondiente.

Por tanto, y asumiendo que la regulación de la fuerza por parte de las instituciones policiales es una cuestión que entra en la materia de la seguridad pública, es posible considerar que es necesario contar con una ley general que –entre su contenido– regule el uso de la fuerza, al menos, en los niveles de principios. Cuestión que ya ha sido sugerida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y que establezca parámetros uniformes que deban ser legislados, a su vez, por las entidades federativas u obedecidos por éstas; mientras estos parámetros no existan, podemos considerar que las entidades no pueden regular esta materia de manera conveniente. En un operativo conjunto, me resulta difícil imaginar que la autoridad federal tiene un parámetro y la autoridad local tiene otro parámetro distinto. Creo que aquí hay un problema de incompetencia. Es cuanto tengo que decir, señor Ministro Presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro Medina Mora. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. También quisiera aunarme a la manifestación que hizo el señor Ministro Medina Mora por el esfuerzo del Ministro Pérez Dayán; desde luego, es un tema novedoso, no es un tema

fácil en ningún sentido, una ley de estas características, y voy a manifestar mi punto de vista.

Estamos en el considerando sexto, particularmente tiene varios componentes, es un considerando general que se compone de varias partes.

En la primera hay un estudio introductorio, un estudio amplio que va de las páginas 51 a 71. En éste, el Ministro Pérez Dayán presenta sus consideraciones generales y, a partir de la página 71 y hasta la 86, presenta el primer tema en el que, de los siete con los que él compone el proyecto y, después, lo que hace —y todos lo sabemos— va con decimales determinando cada uno de los apartados, en este caso.

Entiendo —entonces— que lo que ahora conviene discutir —al menos así lo haré— es la posición general, que —insisto— va de las páginas 51 a 71, y después el primer punto que es el 1.1, que va de las páginas 71 a 86; no me meto en el 1.2 ni los sucesivos, ni en el 2 ni en los sucesivos, etcétera, sino quiero acotar a esto porque me parece que así lo presentó y así es la forma en que —y ese me parece que también es privilegio— el ponente quiere que llevemos a cabo la discusión del asunto.

Voy a leer una nota en la que me referiré, en primer lugar, a las razones por las cuales no coincido con el estudio general y el punto de vista que el proyecto adopta y, en segundo lugar, me voy a pronunciar solamente sobre este punto 1.1. ¿Por qué razón? Porque creo que al pronunciarme sobre las condiciones generales del estudio general, en lo sucesivo, y para no hacer perder al Tribunal Pleno y a ustedes su tiempo, simplemente iré matizando en qué casos coincido y en qué casos no, pero todo

esto a partir de una matriz general, que es la que en este momento expondré.

El primer problema que encuentro en el proyecto, —insisto, mismo que ya ha merecido mi felicitación, como la del Ministro Medina Mora— es que —a mi juicio— no contiene un parámetro general a partir del cual podamos examinar la regularidad constitucional de los preceptos impugnados.

Si bien el proyecto hace referencia a los principios del artículo 21 de la Constitución, utiliza 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, y de evaluación que hace en cada concepto es únicamente de parámetros de legalidad, de seguridad jurídica o de certeza.

Esta metodología es posteriormente usada para contestar los conceptos de invalidez formulados; sin embargo, lo primero que habría que cuestionar, sobre este tratamiento del proyecto, es que no resulta claro quién es el destinatario de la norma. Si partimos del artículo 21 —como lo hace el proyecto—, debemos decir que la norma que estamos analizando es de naturaleza administrativa, por lo que el destinatario directo de la misma no resulta ser el ciudadano, sino el servidor público, que es aquél que puede hacer uso de la fuerza pública en ciertas situaciones establecidas por la propia ley impugnada, dado que esta norma regula directamente su conducta.

El proyecto parece asumir que el destinatario de la norma es directamente el ciudadano, cuando esto me parece que no es

así, aun cuando podría resentir una afectación indirecta en su esfera de derechos.

Esto resulta relevante, ya que no podemos dejar de tomar en cuenta que la ley debe tener un reglamento administrativo para lograr su concreción al aplicarse y, finalmente, afectar al ciudadano. Esto lo deja claro la propia ley en su artículo tercero transitorio que 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 aplicar la ley, conforme al artículo 2 de la misma, son todos los órganos de la administración en su ámbito interno, a través de procedimiento de investigación, como lo establece el artículo 53 de la propia ley.

De ahí que resulta difícil acercarse al análisis de constitucionalidad de la norma, solamente 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, en este caso, las fuerzas de seguridad del Estado de México.

Por ello, creo que el análisis debe hacerse desde esta perspectiva, si sus lineamientos y densidad regulatoria son suficientes para que la autoridad administrativa pueda concretar la regulación para los funcionarios públicos, que son los destinatarios de la misma, pues 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.

¿Cuál es entonces el objetivo de una ley de este tipo? Creo que la respuesta debe ser: 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.

Este mandato de protección y la referencia a cuáles son los bienes jurídicos que deben protegerse, está claramente previsto en el mismo artículo 21 de la Constitución, cuando se establece que es parte de la seguridad pública la prevención de los delitos, función que —entiendo— es el núcleo de la ley que estamos analizando, máxime que, del análisis de la exposición de motivos y del dictamen emitido por la comisión correspondiente del Congreso del Estado, se advierte esta lógica.

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 y, a su vez, deben proteger a los funcionarios públicos para que, al hacer uso de la fuerza, no cometan —ellos mismos— delitos vulnerando los mismos bienes jurídicos u otros que están mandatados a proteger.

Son los delitos establecidos en el código penal local, la medida y límite de la actuación de los servidores encargados de aplicarla, ya que esta ley resulta ser la 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; en ningún momento se pretende que esta norma sea aplicable o impida la aplicación —en su caso— de las normas penales o que interpreten o den sentido a

sus eximentes de responsabilidad en los procesos correspondientes.

Lo que me resulta claro es que estamos frente a normas administrativas altamente complejas, ya que evalúan la actuación de servidores públicos en situaciones que tienen un potencial de afectación a los ciudadanos, y donde no es posible fundar y motivar —de manera previa— la realización de la actuación, sino que 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 —lo decía el Ministro Medina Mora— en la esfera de actuación administrativa, ya que 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 por parte de estos últimos; cuando el uso de la fuerza se ejerce por los cuerpos de seguridad, es un acto que prácticamente nace consumado.

Ahora bien, ya sobre el primer concepto de invalidez, —insisto, este que empieza en la página 71— analizado por el proyecto, el relacionado con la fracción III del artículo 3, se impugna por falta de claridad u obscuridad en su definición; el proyecto lo valida por medio de una interpretación que llama conforme. En este artículo estamos frente a lo que la ley define como agresión real.

No estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto en relación con esta disposición, ya que —creo— debe ser declarada inválida; esto es porque, si bien me parece que es necesaria la regulación del uso de la fuerza que hace este artículo —bajo todas las complejidades que hace un rato mencioné—, se requiere una definición cierta, objetiva, clara, que no dé lugar a dudas al

momento de ser aplicada por el servidor público en el cumplimiento de sus funciones; máxime que la interpretación conforme del proyecto me parece que no acaba de ser 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.

Reitero, los bienes jurídicos protegidos, en estos casos, tienen invariablemente que ver con la vida e integridad personal del ciudadano y del mismo agente del Estado, por lo que la regulación del uso de la fuerza, por parte de este último, tiene que ser de un alto grado de claridad y precisión, ya que –de otro modo– se puede permitir la existencia de actos arbitrarios o de excesos que generen o provoquen violaciones a los derechos humanos o se lastimen los bienes a proteger; esta ambigüedad genera violaciones a los artículos 1º, 14, 16 y 21 de la Constitución, que es –precisamente– lo que se impugna.

Entonces, simplemente para sintetizar: no estoy de acuerdo con el enfoque general, y este enfoque general se irá plasmando en muchos de los puntos que iremos analizando en esta y –estoy seguro– en varias otras sesiones, y simplemente lo quería manifestar para no reiterar cada vez este aspecto; pero en el 1.1, que se refiere a esta fracción III del artículo 3 y la definición de agresión real, estaría en contra y por la invalidez de ese precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Está a su consideración, señores Ministros. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: También voy a estar en contra, voy a enfocar mi atención –al margen de las consideraciones– a los conceptos de invalidez que hacen valer las comisiones, específicamente con relación a los artículos que tenemos como actos impugnados porque, en función de la mayoría, no podemos analizar todo el contexto de la ley; entonces, nada más son los artículos que vamos a tener por impugnados por parte de las comisiones de derechos humanos.

Quiero referirme –en concreto– al análisis que se realiza del artículo 3, fracciones II y III, donde se está reconociendo su validez a partir de una interpretación conforme. Me aparto del estudio que se hace, principalmente por dos razones que quiero justificar.

Entiendo que es una norma que está definiendo reglas de actuación de determinadas autoridades y que, menciona la propia ley en el artículo 2, son las encargadas de la aplicación de la presente ley, –y ahí nos hace una relación– son reglas de actuación a la autoridad, cuyo límite tiene que ser forzosamente, conforme a nuestra Constitución, el respeto a los derechos humanos; es decir, no creo que constitucionalmente tenga que existir un parámetro de lo que debe ser –para considerar válido o inválido– el uso de la fuerza pública, sino es una cuestión como restrictiva, pero en sentido contrario; es decir, se deben garantizar los derechos humanos, y el uso de la fuerza pública es la excepción como mecanismo para garantizar esos derechos humanos y, por eso, se habla del uso de la fuerza pública justificada o legal, porque es para garantizar esos derechos humanos.

No necesariamente tendría que haber un parámetro en la Constitución de cuándo se tiene que hacer uso de la fuerza pública, en función de que ésta es excluyente. El Estado, como rector de la sociedad, en el sentido de garantizar la convivencia y la protección de los derechos humanos, tiene la facultad exclusiva del uso de la fuerza pública, pero ésta únicamente está en función de proteger esos derechos humanos, de que no vayan a ser afectados por otros miembros de la propia sociedad que involucren la afectación a derechos de terceros. En este sentido, creo que el parámetro para el uso de la fuerza pública debe estar –precisamente– en qué es lo que va a garantizar el Estado con este uso de fuerza pública.

Concretamente, en el artículo 3, fracciones II y III, estoy en contra del proyecto porque –en principio– no estoy de acuerdo con que, para analizar la regularidad constitucional de un precepto, tengamos que acudir a interpretaciones o análisis de correcciones gramaticales o lingüísticas, sino del impacto normativo en la propia ley que tienen esos términos.

En el caso concreto, el vocablo “agresión”, –que es lo que estamos analizando– las comisiones –sobre todo, la nacional de los derechos humanos– dicen que no es claro y es ambiguo,

La agresión tiene impacto concreto 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 la fracción VI del artículo 3, para definir lo que debe entenderse por armas letales; y en el artículo 34, que se refiere al supuesto en el que se autoriza el uso de armas incapacitantes.

De la lectura de todos los preceptos, aprecio que el vocablo “agresión” es utilizado en la ley impugnada como presupuesto necesario para el uso de la fuerza pública, lo que permite interpretar que, para la legislación que estamos analizando, siempre que exista una agresión real o inminente, estará justificado su uso.

Entonces, aquí tenemos que ver, como principio, ¿qué entiende la ley por agresión?, que es lo que va a justificar el uso de la fuerza pública.

En la fracción III del artículo 3, se define la “Agresión real. La conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”. Y en esa misma fracción del artículo 3, cuya regularidad es constitucional, que estamos analizando, dice: cuando existan acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos.

Coincido con el planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en que esta definición es demasiado amplia para que, en una ley, se autorice el uso de la fuerza pública.

En principio, si bien el uso de la fuerza pública es una potestad legítima del Estado; lo cierto es que esta facultad no constituye una manifestación del poder del Estado sobre los gobernados, por lo que no debe ser utilizado como un mecanismo de control o presión, sino, por el contrario, es necesario entender que el uso de la fuerza pública constituye 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.

Este enfoque, considero que es muy importante, pues nos obliga a reconocer que el ejercicio de esta potestad no es ilimitado, de suerte que se le permita al Estado alcanzar sus fines, independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores, pues los derechos humanos se erigen no sólo como el fundamento para el uso de la fuerza, sino también como su propio límite. De ahí que, en el cumplimiento de sus funciones de seguridad y orden público, el Estado debe minimizar cualquier riesgo a tales derechos.

Partiendo de esta idea, considero que resulta inválido por dos vertientes principales en relación a la redacción de este artículo; el parámetro de justificación para el uso de la fuerza se ubica en una simple puesta en peligro, lo que –en mi opinión– es contrario a los principios de excepcionalidad y absoluta necesidad, pues ante la intensidad de la afectación que genera y lo irreversible que pueden ser las consecuencias en el uso de la fuerza, es necesario que el objetivo legítimo que se persiga con ello, no sea evitar la simple puesta en peligro de ciertos derechos, sino la afectación real y directa de los mismos.

El segundo de los problemas que veo en esta definición es que, dice que es la puesta en riesgo de cualquier bien jurídico, lo que resulta contrario a los principios de excepcionalidad y proporcionalidad.

Puedo coincidir con el Ministro Cossío en que, si atendemos a bienes jurídicos, tendríamos que ajustarlos a la materia penal, pero dentro de estos bienes jurídicos, que también están protegidos por las normas penales, puede estar el honor, por ejemplo; entonces, una persona que hable, —en otra parte de otro artículo que también viene, que también estoy en contra de su

invalidez— que infiera amenazas contra un servidor público, contra una autoridad, es una agresión verbal, pero es una agresión ¿pone en peligro un bien jurídico? Sí, ¿qué bien jurídico? El honor. ¿Esto justifica el uso de la fuerza pública? Para mí no; para mí tiene que ser clara la ley, porque el uso de la fuerza pública es extrema y es limitante para el Estado, y con la única finalidad de garantizar derechos humanos y no controlarlos.

También me aparto completamente de una interpretación conforme. Aquí el problema jurídico que se plantea es si la definición de agresión real o inminente es suficientemente clara desde la óptica del derecho a la seguridad jurídica de los propios ciudadanos, que van a ser potencialmente afectados.

Ahora, en el proyecto se afirma que la norma es constitucional a condición de que sea interpretada de cierta manera conforme con la Constitución. Al margen de que en el proyecto no se expresa la argumentación de una interpretación conforme, propiamente dicha, pues no se expone cuál o cuáles de las posibles lecturas de esa norma serían inconstitucionales; lo cierto es que se parte de una premisa que, en sí misma, exige que la norma sea invalidada y excluye el uso de una interpretación conforme, y ésta es que, de la simple lectura de la disposición, se aprecia que no es suficientemente clara y, —precisamente— por eso, es necesario dotarlo de un sentido a partir de argumentos interpretativos de distinto tipo; o sea, el proyecto lo que hace —respetuosamente me aparto de esa interpretación— es decir: no es clara, pero si se entiende así, entonces es constitucional; dota de contenido a la norma y, entonces, ya no es una interpretación conforme. El estándar debe ser —a mi juicio— que la disposición, en cuestión, —a partir de su mera lectura— sea suficientemente clara, por lo que es necesario realizar una serie de consideraciones interpretativas

para precisar su sentido y alcances. Entonces, la norma no satisface el estándar de seguridad jurídica exigible constitucionalmente.

En el caso concreto, considero que no es posible realizar una interpretación conforme de la disposición impugnada, pues la premisa —como ya lo decía— de la que parte, es que no es suficientemente clara, ese es su vicio, eso es lo que va a ocasionar la invalidez de la norma. Esta premisa es razón suficiente para declarar su invalidez por contravenir el derecho a la seguridad jurídica, ya que, con independencia de cómo pueda ser interpretada la disposición impugnada, lo cierto es que si se reconoce su validez, ese texto —insuficientemente claro— permanecerá en el sistema jurídico y, con ello, persistirá la inseguridad jurídica, ya que no hay ninguna garantía de que los agentes del Estado —a los que se menciona en la propia ley— y las personas, además, potencialmente afectadas, interpretarán ese texto en los términos que está proponiendo el proyecto, lo que, además, dada la materia de la norma que estamos analizando, que es uso de fuerza pública, puede generar abusos sumamente graves.

En resumen: considero que en estos supuestos no es dable realizar una interpretación conforme de la disposición, pues la premisa en que se apoyaría esa interpretación —la insuficiente claridad del texto, que esto es la premisa del proyecto, y de ahí se parte para hacer toda una interpretación—, es razón suficiente para declarar su inconstitucionalidad por violar el derecho a la seguridad jurídica, es decir, el hecho de que tenga que precisarse su sentido a través de argumentos interpretativos, no sólo no abona su constitucionalidad, sino que —a mi juicio— ratifica su invalidez.

Por estas razones, estaría en contra, como el Ministro Cossío se refirió a dos fracciones, hice el análisis, independientemente de la presentación del proyecto de las fracciones II y III del artículo 3, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, en donde –concretamente– el concepto de invalidez es que era violatorio de la garantía de seguridad jurídica.

Comparto los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, por lo tanto, estaría por la invalidez de estas dos fracciones que se analizan, porque –a mi juicio– no es válido hacer una interpretación conforme, cuando el mismo texto de la ley no es claro. Y máxime en esta materia, que puede tener consecuencias muy graves e irreversibles. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Vamos a un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:15 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Señores Ministros, varios de ustedes me han pedido la palabra para intervenir en este asunto, que —como ustedes han visto— genera importantes reflexiones que nos llevan el tiempo considerable y, además, necesario para poder expresar nuestra opinión al respecto.

Siendo cuarto para las dos, creo que lo conveniente –para no limitar a nadie en su expresión– es levantar la sesión y continuar

con este análisis en la próxima que tendrá lugar el lunes, en este recinto a la hora acostumbrada. Por lo tanto, levanto la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)