



**SUPREMA CORTE**  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



**Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno**

*Asunto resuelto en la sesión del lunes 27 de marzo de 2017*

***IMPUGNACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO, TAMBIÉN CONOCIDA COMO LEY ATENCO.***

La información contenida en este documento es de carácter informativo y de divulgación. Las únicas fuentes oficiales son los expedientes, resoluciones y el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

**TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**Asunto resuelto en la sesión del lunes 27 de marzo de 2017**

*Cronista: Licenciado Heriberto Campos Gómez\**

**IMPUGNACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO, TAMBIÉN CONOCIDA COMO LEY ATENCO**

**Asunto:** Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016.<sup>1</sup>

**Ministro Ponente:** Alberto Pérez Dayán.

**Secretarios:** María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez e Isidro Muñoz Acevedo.

**Tema:** Analizar la validez de diversos artículos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 18 de marzo de 2016.

**Antecedentes:**

Los días 8 y 18 de abril de 2016, los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promovieron, respectivamente, Acción de Inconstitucionalidad, impugnando la validez de diversos artículos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.<sup>2</sup>

Tales Acciones de Inconstitucionalidad fueron admitidas por la Suprema Corte y se decretó su acumulación, ya que existió identidad respecto del decreto legislativo impugnado. Se designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como ponente del asunto, el cual se analizó por el Tribunal en Pleno en las sesiones públicas de los días 27 de febrero, 2, 6, 9, 13, 16, 23 y 27 de marzo de 2017.

Cabe señalar que ley impugnada, algunos medios de comunicación y miembros de la sociedad la han denominado como *Ley Atenco*, toda vez que la relacionan con los enfrentamientos violentos que tuvieron lugar en el año 2006, en San Salvador Atenco, Estado de México, entre la Policía Federal Preventiva, la Agencia de Seguridad Estatal y la policía municipal, con habitantes de esa localidad y militantes de diversos grupos.

**Resolución:**

**a) Legitimación de los promoventes**

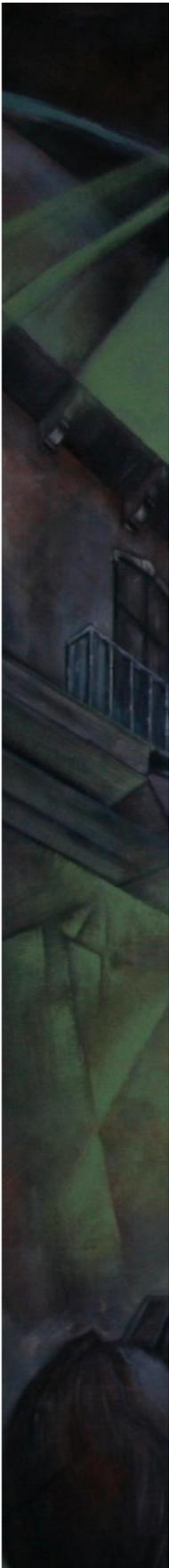
En relación con los Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, el Pleno de la Suprema Corte señaló que la intención del Constituyente Permanente al establecer la Acción de Inconstitucionalidad, para el caso concreto de las legislaturas, fue prever un mecanismo de control abstracto por virtud del cual las minorías

---

*\*Funcionario adscrito a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

<sup>1</sup> A la fecha de elaboración del presente documento, no se había publicado aún el engrose respectivo.

<sup>2</sup> Cabe señalar que dicha ley, en su segundo artículo transitorio, indicaba que entraría en vigor a los noventa días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad; sin embargo, de conformidad con el decreto de reformas publicado el 3 de agosto de 2016 siguiente, se estableció que la ley entraría en vigor una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera sobre la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas, y que la legislatura hiciera las adecuaciones, si las hubiere, de aquellos artículos que determinara el Alto Tribunal del país como inconstitucionales.



parlamentarias pudieran plantear la inconstitucionalidad de normas generales establecidas por la legislatura estatal en caso de estimarlas contrarias al texto constitucional. En el caso, la Corte destacó que los promoventes son 51 diputados de los 75 que integran el total de la legislatura (representando el 68% del total de los diputados), es decir, son un número mayoritario que en ejercicio de las prerrogativas que constitucional y legalmente tienen conferidas, están facultados para formular una iniciativa que pudiera culminar con la derogación, modificación o reforma de la norma cuya invalidez plantean; consecuentemente, el Pleno determinó sobrepasar en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 promovida por dichos legisladores.

En cambio, los Ministros estimaron que por lo que hacía a las demandas presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, éstas contaban con legitimación para promover las Acciones de Inconstitucionalidad 27/2016 y 28/2016, las cuales consideraron procedentes y parcialmente fundadas.

#### **b) Desestimación de la Acción de Inconstitucionalidad**

Tratándose de los artículos impugnados por las Comisiones de Derechos Humanos antes señaladas, se desestimó la Acción de Inconstitucionalidad respecto a los siguientes:

- Artículo 3º, fracciones II, V y XII, en las que la legislatura efectuó, respectivamente, definiciones de lo que debe entenderse por “agresión inminente”, “armas incapacitantes” y “legítima defensa”;
- Artículo 12, fracción II, inciso b), donde se señala que los elementos de las instituciones de seguridad pública, durante el uso de la fuerza, podrán hacer uso de “armas intermedias”, tales como el equipo protector e instrumentos incapacitantes para neutralizar la resistencia activa o agresiva de una persona, si no son obedecidas, en primera instancia, las órdenes verbales directas;
- Artículo 14, que establece que los elementos podrán hacer uso de la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social;
- Artículo 15, que prevé que cuando en una asamblea o reunión, las personas se encuentren armadas o se expresen con amenazas para intimidar, se considerará dicha asamblea o reunión ilegal y se procederá conforme a la ley;
- Artículo 19, fracción VII, donde se indica que al momento de la detención de una persona, los elementos podrán utilizar armas intermedias cuando las técnicas de sometimiento no funcionen;
- Artículo 33, fracción II, donde se señala que dentro de los “equipos de apoyo”, se encuentran otros materiales o instrumentos para controlar a una persona que represente un peligro para sí misma o para otros; y,
- Artículo 34, fracciones II y IV, referente a dispositivos que generan descargas eléctricas y sustancias irritantes en aerosol, respectivamente, como armas incapacitantes.

Lo anterior, porque aun cuando varios de los señores Ministros se pronunciaron por la inconstitucionalidad de tales numerales, lo cierto es que no se alcanzó la mayoría de 8 votos que se requieren para declarar su invalidez; de ahí que se desestimara la Acción de Inconstitucionalidad sobre estos puntos.

- c) Reconocimiento de validez de los artículos impugnados, en los que se define lo que es “agresión real”; se establece que la determinación de hacer uso de la fuerza corresponde al mando responsable del operativo; y, donde se señala que los planes y estrategias para actuar frente a grupos violentos se hará conforme al Reglamento.**



En cuanto al artículo 3º, fracción III, de la ley analizada, en donde se define lo que debe entenderse por “agresión real”, el Pleno del Máximo Tribunal reconoció su validez, pues consideró que es acorde con los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo, se reconoció la validez de los artículos 16, que señala que la determinación de usar la fuerza en el caso de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas e ilegales, será tomada por el mando responsable del operativo, y 39, en el que se establece que los planes, estrategias y programas para actuar frente a esos grupos en lugares públicos, deberá hacerse conforme al Reglamento de la propia ley; lo anterior, toda vez que estos preceptos no vulneran el derecho humano de reunión ni trasgreden el principio de legalidad.

**d) Conceptos de invalidez vinculados con omisiones legislativas sobre sanciones y capacitación a miembros de seguridad pública que hagan uso de la fuerza pública**

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, consideró que la ley impugnada fue omisa al contemplar las sanciones que deben ser aplicadas a los funcionarios que vulneren derechos humanos cuando hagan uso de la fuerza pública, así como en aspectos relacionados con la capacitación de los miembros de seguridad pública en el uso de la fuerza y armas.

Sobre estos puntos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que tales omisiones legislativas resultaban infundadas.

Es así, porque tratándose del apartado de las sanciones, consideró que el hecho de que la ley impugnada no establezca de manera específica cuáles deben imponerse a los servidores públicos que hagan uso indebido de la fuerza, ello de manera alguna implica que se autorice la impunidad en esos casos, ya que el propio ordenamiento legal prevé que se les deberá iniciar una investigación interna, así como dar vista al Ministerio Público para que sean acreedores, de acuerdo con su participación, a la aplicación de la responsabilidad administrativa civil o penal y acreedores a aquellas sanciones que señalen las leyes respectivas a las que remite dicho ordenamiento.

Respecto a la capacitación de los miembros de seguridad pública en el uso de la fuerza pública y armas, la Suprema Corte advirtió que tampoco existía omisión legislativa, ya que los cuerpos de seguridad deben ser capacitados para ello, previo a incorporarse al servicio, sin que pase desapercibido que además la ley establece un plazo para llevar a cabo tal capacitación; de ahí que no se trate de una ausencia total de capacitación.

**e) Invalidez de artículos que definen lo que debe entenderse por “trato cruel e inhumano” y “tortura”, así como aquéllos que se refieren a aspectos vinculados con la justicia penal para adolescentes.**

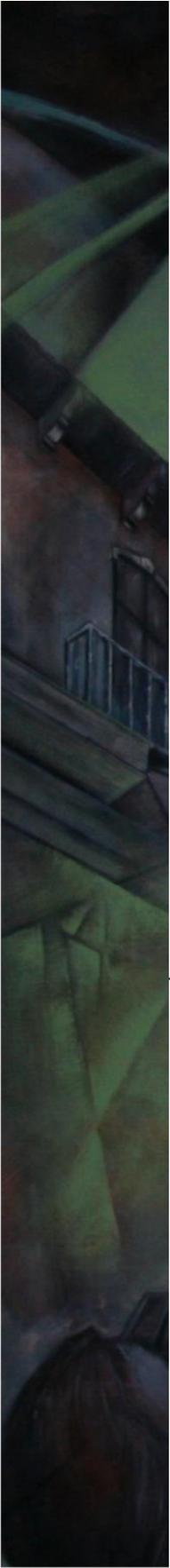
La Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 12, fracción III, en sus incisos a), en el que se define lo que debe considerarse como “trato cruel e inhumano”, e inciso b), que señala la definición de “tortura”, ya que se estimó que la Legislatura del Estado de México invadió la esfera de facultades constitucionalmente conferidas al Congreso de la Unión para legislar al respecto, lo que contraviene lo preceptuado por el artículo 73 fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>3</sup>

De igual manera, se declaró la invalidez total de los artículos 24, 25 y 26 de la ley analizada, mismos que fueron impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el primero de ellos, referente a emplear la fuerza en centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, cuando sea necesario para mantener la seguridad y orden social de los detenidos; el segundo de los

<sup>3</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) XXI.- Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.



artículos mencionados, que alude a medios de sanción a los internos en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes; y el tercero de los numerales citados, que prevé que el modelo y métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes.

Lo anterior, porque se estimó que lo dispuesto en tales preceptos legales viola lo estipulado en el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015, por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal,<sup>4</sup> que facultó de manera expresa al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de justicia penal para adolescentes; transitorio que si bien permitió vigencia a la legislación entonces existente en materia de justicia para adolescentes expedida por las entidades federativas, ello se constriñó a la entrada en vigor de la legislación nacional en la materia, de tal manera que la legislatura del Estado de México se encontraba impedida para legislar al respecto y los artículos impugnados son contrarios a la pretensión de la reforma constitucional consistente en crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país.

**f) Invalidez de la porción normativa que contempla el uso de la fuerza pública como primera opción**

Finalmente, respecto del artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, donde se prevé el uso de la fuerza como último recurso y que podrá usarse como primera opción siempre que se cumplan supuestos y condiciones que establezca la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, el Alto Tribunal del país declaró la invalidez de tal precepto, únicamente en su porción normativa referente a *“sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establezcan la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”*, toda vez que se consideró que el uso de la fuerza bajo ninguna concepción democrática y basada en los derechos del hombre, puede ser concebida como la primera opción a la que pueden recurrir los agentes del orden público en el desempeño de sus funciones.

**Resolutivos:**

Los puntos resolutivos de la Acción de Inconstitucionalidad<sup>5</sup> se aprobaron por unanimidad de votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío

<sup>4</sup> **SEGUNDO.** El Congreso de la Unión dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, previendo las disposiciones transitorias necesarias para diferenciar el inicio de su vigencia, en función de la etapa del proceso de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en que se encuentren. En razón de lo anterior, se abroga la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012.

<sup>5</sup> **PRIMERO.** Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 27/2016 y 28/2016 promovidas, respectivamente, por la Comisión Nacional de 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, respecto de los actos impugnados en ésta.

**TERCERO.** Se desestima la presente acción de inconstitucional respecto de la impugnación de los artículos 3, fracciones II, V y XII, 12, fracción II, inciso b), 14, 15, 19, fracción VII, 33, fracción II, y 34, fracciones II y IV, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 18 de marzo de 2016.

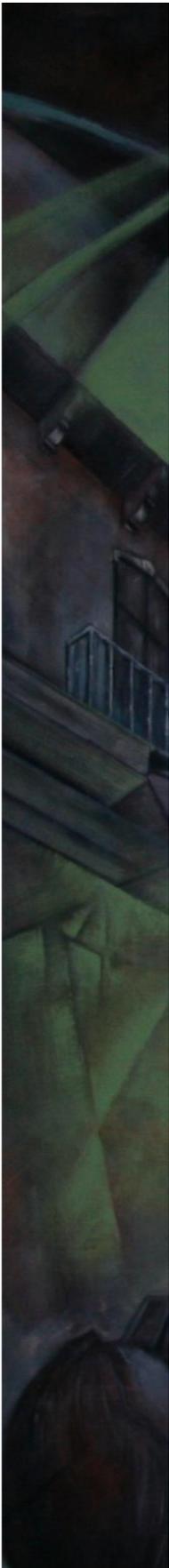
**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción III, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 18 de marzo de 2016.

**QUINTO.** Son infundadas las omisiones legislativas consistentes en la ausencia de sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza y de salvaguardas necesarias para la capacitación de los miembros de las instituciones de seguridad pública atribuidas a la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 18 de marzo de 2016.

**SEXTO.** Se declara la invalidez de los artículos 12, fracción III, incisos a) y b), 24, 25, 26 y 40, en la porción normativa *“sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”*, todos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 18 de marzo de 2016, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

**SÉPTIMO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

**OCTAVO.** Publíquese...



Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán (Ponente) y Luis María Aguilar Morales (Presidente). Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Fernando Franco González Salas estuvieron ausentes en la última sesión donde se llevó a cabo esta votación.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

**Dirección de Normatividad y Crónicas**

neilandm@mail.scjn.gob.mx

16 de Septiembre No. 38, Mezzanine, Col. Centro, C.P. 06000.  
Ciudad de México