

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 26 DE OCTUBRE DE 2021.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
64/2019	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL SOBRE USO DE LA FUERZA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)</p>	3 A 60 RESUELTA

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
MARTES 26 DE OCTUBRE DE 2021.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 107 ordinaria, celebrada el lunes veinticinco de octubre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. ES INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUANTO A LAS OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS RESPECTO DEL ADIESTRAMIENTO DEL USO DE LA FUERZA MEDIANTE EL EMPLEO DE ARMAS INCAPACITANTES, NO LETALES Y LETALES, LA DISTINCIÓN Y REGULACIÓN DE DICHAS ARMAS Y LA SISTEMATIZACIÓN Y ARCHIVO DE LOS INFORMES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE HAGAN USO DE ARMAS DE FUEGO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES QUE, COMO PREVISIONES MÍNIMAS, CONTIENE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 36, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “DESDE LA PLANEACIÓN”, DE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA, EXPEDIDA POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.

CUARTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “EPILETAL”, 27 Y 28 DE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA, EXPEDIDA POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.

QUINTO. SE DECLARA LA EXISTENCIA DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS RESPECTO DE LA FINALIDAD DEL USO DE LA FUERZA, ASÍ COMO LA SUJECCIÓN DEL USO DE LA FUERZA A LOS PRINCIPIOS DE RACIONALIDAD Y OPORTUNIDAD QUE, COMO PREVISIONES MÍNIMAS, DEBE CONTENER LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA, EXPEDIDA POR EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.

SEXTO. SE CONDENA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A LEGISLAR, DENTRO DE LOS SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL EN QUE SE LE NOTIFIQUEN LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA, PARA ESTABLECER EN LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA LA FINALIDAD DEL USO DE LA FUERZA, LA SUJECCIÓN DEL USO DE LA FUERZA A LOS PRINCIPIOS DE RACIONALIDAD Y OPORTUNIDAD Y LA ACTUACIÓN EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS DE LOS INTEGRANTES DE INSTITUCIONES CON ATRIBUCIONES PARA LLEVAR A CABO EL EJERCICIO DE LA FUERZA PÚBLICA QUE, COMO PREVISIONES MÍNIMAS, DICHA LEY DEBE CONTENER EN TÉRMINOS DE LOS PUNTOS 1 Y 3 DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

SÉPTIMO. SE CONDENA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A LEGISLAR, DENTRO DE LOS SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL EN QUE SE LE NOTIFIQUEN LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA, PARA ESTABLECER EN LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA LA FINALIDAD DEL USO DE LA FUERZA, LA SUJECCIÓN DEL USO DE LA FUERZA A LOS PRINCIPIOS DE RACIONALIDAD Y OPORTUNIDAD Y LA ACTUACIÓN EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS DE LOS INTEGRANTES DE INSTITUCIONES CON ATRIBUCIONES PARA LLEVAR A CABO EL EJERCICIO DE LA

FUERZA PÚBLICA QUE, COMO PREVISIONES MÍNIMAS, DICHA LEY DEBE CONTENER EN TÉRMINOS DE LOS PUNTOS 1 Y 3 DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

OCTAVO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración del Tribunal Pleno los apartados de competencia, oportunidad, legitimación y procedencia. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señoras, señores Ministros, el estudio de fondo tiene dos grandes apartados. El primero de ellos tiene cuatro subapartados y, el segundo, tres subapartados. De acuerdo con la metodología del proyecto, iremos viendo cada uno de ellos por separado. Tiene el uso de la palabra la señora Ministra ponente. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En el apartado marcado como número 1, se analiza la solicitud de invalidez de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su integridad, por omisiones legislativas, relativas en ejercicio obligatorio. Al respecto, se apunta que, por regla general, contrario a la pretensión de la accionante, la existencia de omisiones legislativas relativas de competencia de ejercicio obligatorio no

conlleva a la invalidez de la totalidad de la ley de que se trate, sino que, en su caso, a ordenar que se legisle respecto a los aspectos materia de la omisión, ello de conformidad por lo establecido por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 1/2016 y 38/2016, resueltas en sesiones de nueve de mayo y once de junio de dos mil diecinueve. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Hay algún comentario sobre este primer apartado? En votación económica consulto ¿se aprueba? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. En el subapartado 1.1 se realiza el estudio de la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión de la finalidad del uso de la fuerza.

Al efecto, se considera que asiste razón al accionante en este aspecto, pues dentro del parámetro mínimo de previsión ordenado por el Constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza, establecido en la fracción III del artículo cuarto transitorio del decreto constitucional respectivo, se encuentra en el punto 1 la finalidad de su uso; sin embargo, aun cuando la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contempla una

definición y señala distintas cuestiones de la misma, como los principios que la rigen, la observancia plena a los derechos humanos, la graduación del impacto que tienen las personas, sus mecanismos de reacción, la clasificación de las conductas que la ameritan en atención a su intensidad, sus niveles en el orden que deben agotarse, las características que debe tener la resistencia o agresión para justificarlos, así como los instrumentos para uso y sus protocolos de actuación, no se señala cuál es la finalidad de su uso.

En el proyecto que se somete a su consideración se hace notar que no obsta que en el artículo 4º, fracción I, de la ley impugnada se establezca, como principio que rige el uso de la fuerza, el de absoluta necesidad, de lo cual podría entenderse implícita su finalidad, ya que podría inferirse que el uso de la fuerza es para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o mantener el orden y la paz pública, y esto es así, pues tal circunstancia es insuficiente para cumplir con el mandato constitucional en análisis, dado que, incluso entendiendo implícita la finalidad del uso de la fuerza en el principio de absoluta necesidad referido, debe tenerse en cuenta que el Constituyente, al establecer el parámetro mínimo de previsión para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, además de precisar que debería indicarse su finalidad, consideró necesario que se señalara que se rige, entre otros, por el principio de absoluta necesidad.

Y, en consecuencia, toda vez que el Congreso de la Unión, al expedir la ley relativa no cumplió con la previsión mínima que se estableció para dicha ley en el régimen transitorio de la reforma constitucional respecto a establecer la finalidad del uso de la fuerza

pública, se considera que procede declarar una omisión legislativa relativa de competencia de ejercicio obligatorio en cuanto a ese aspecto con los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señora Ministra. ¿Alguien tiene algún comentario? Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo, en principio, no estoy muy convencido de esta parte del proyecto, pues, si bien es cierto que uno de los temas que debía desarrollar el legislador de la ley nacional lo es la finalidad del uso de la fuerza, no me parece que el hecho de haberlo introducido dentro del principio de absoluta necesidad se traduzca en una omisión legislativa, pues en el mandato constitucional no se establece la obligación de prever dicho contenido en un artículo específico o por separado.

Estimo que la definición que se da en el artículo 4º, fracción I, de la ley que mencionó la señora Ministra ponente acerca del principio de absoluta necesidad, el cual debe cumplirse, en todo momento, para el uso de la fuerza, se desprende no de manera implícita, sino expresa, explícita que la absoluta necesidad significa que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas, evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos y mantener el orden y la paz pública. Derivado de ello y toda vez que el Congreso de la Unión explícitamente —para mí— limitó el uso de la fuerza cuando sea la última alternativa para cumplir los fines

mencionados, es que estimo que no puede considerarse como tal una omisión legislativa, como se alega en la demanda. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Yo, en este subtema 1.1, no comparto la declaración de la existencia de una omisión legislativa, ya que —para mí— el régimen transitorio de la Constitución no implica repetir mecánica y textualmente en la ley secundaria cada una de sus palabras, sino —más bien— desarrollar a lo largo del texto de esta el sentido y alcance de los requisitos mínimos que el Constituyente dispuso que debía contener. En mi opinión, el mencionado régimen transitorio lo que ordena es que se cumpla con la estructuración de un ordenamiento que regule la fuerza conforme a un estándar previsto constitucionalmente, de modo tal que el Congreso de la Unión cuenta con un amplio margen de libertad legislativa para diseñar la ley sin tener que someterse a fórmulas sacramentales, sino solamente respetar las directrices señaladas en la Constitución.

Además de lo anterior, tampoco observo que la ley reclamada no prevea la finalidad del uso de la fuerza, ya que el artículo 6º de la ley reclamada explica esa finalidad conforme los distintos grados en los que se aplica el uso de la fuerza, en los términos que señala este ordenamiento en el artículo número 6. Conforme a esta norma, el uso de la fuerza tiene distintos grados; por tanto, lógicamente, también distintos propósitos, por lo que me parece que la ley

reclamada cumple con el mandato constitucional de especificar la finalidad del uso de la fuerza atendiendo a las distintas modalidades que puede adoptar de acuerdo con los hechos con los que se aplique, pues no es lo mismo, por ejemplo, utilizarla para persuadir a una persona, que se conduzca con apego a las normas cívicas de sana convivencia, que repeler una agresión con armas de fuego de la delincuencia organizada, pues en ambos supuestos la finalidad del uso de la fuerza es muy diversa, como lo establece el artículo 6º del ordenamiento impugnado. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. A mí me parece que el texto constitucional es claro. Yo estaría de acuerdo con el proyecto en este apartado. Simplemente, me aparto de los párrafos cuarenta y seis a cuarenta y nueve porque ahí se establece que una omisión legislativa no puede llevar a declarar la invalidez total de una ley. Yo no comparto esa afirmación; por lo tanto, me apartaría de esos párrafos. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, gracias. Yo sostendría el proyecto porque, precisamente, el decreto del cual se derivan los requisitos mínimos —tal y como lo sostuvo el Ministro Gutiérrez— dice: “Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión

estará a lo siguiente: [...] —fracción III— La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones: 1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública”. Entonces, si no se establece la finalidad en los términos que dice el decreto respectivo —a mi juicio y como se propone en el proyecto—, existe la omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, señor Ministro Presidente. Yo también coincido que el artículo cuarto transitorio constitucional, efectivamente, establece la obligación de establecer la finalidad del uso de la fuerza, por lo que —en mi opinión— es insuficiente que la finalidad puede entenderse de manera implícita en otras disposiciones, pues la intención del Constituyente era que dicha finalidad se estableciera con independencia de otras normas. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, apartándome de los párrafos cuarenta y siete a cuarenta y nueve.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los párrafos cuarenta y siete a cuarenta y nueve; y voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y del señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESTOS TÉRMINOS.

Continuamos, señora Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En el subapartado 1.2 se analiza la omisión legislativa

relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión de la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad. El proyecto considera que asiste razón al accionante en el aspecto referido porque, efectivamente, dentro del parámetro mínimo de previsión ordenado por el Constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, establecido en la fracción III del artículo cuarto transitorio del decreto constitucional respectivo, se encuentra en el punto 3 la sujeción del uso de la fuerza a diversos principios, entre ellos, a los de racionalidad y oportunidad.

No obsta que, de una revisión a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se aprecia que se destinó el artículo 4 para establecer los principios que rigen el uso de la fuerza sin que nada se estableciera en cuanto a los principios de racionalidad y oportunidad, así como tampoco se advierte algún otro artículo de la ley en análisis que establezca los principios aludidos. Por lo tanto, en el proyecto se determina que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, al no cumplir con la previsión mínima que se instituyó para dicha ley en el régimen transitorio de la reforma constitucional respecto a establecer la sujeción del uso de la fuerza a los principios comentados, se estima que procede declarar una omisión legislativa relativa de competencia de ejercicio obligatorio en cuanto a este aspecto con los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Piña. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? En votación económica consulto ¿se aprueba este apartado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, —perdón— señora Ministra ponente, continúe.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. En el subapartado 1.3 se analiza la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y letales, así como la distinción y regulación de dichas armas. El proyecto expone que resulta infundado el concepto de invalidez que, al respecto, está planteando el accionante, toda vez que se considera que no se incurrió en la omisión legislativa relativa planteada, dado que las armas menos letales a las que se refiere la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza son equivalentes a las diversas incapacitantes y no letales a que se refiere el mandato constitucional, y ello es así en razón de que, de conformidad con lo establecido por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, en la que se analizó la validez de diversos artículos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México —y en lo que aquí interesa—, se sostuvo que un marco legal para la autorización y el empleo del uso de la fuerza y armas letales debe respetar cuatro principios reinantes, entre ellos, el de absoluta necesidad y el de proporcionalidad.

Se permite entender que el uso de la fuerza por parte de los agentes siempre debe ser excepcional y gradual, partiendo de la mínima indispensable para alcanzar el fin legítimo perseguido y que el aumento de su intensidad tiene como límite la generación de un

daño excesivo. Al no compararse el bien u objetivo que se pretende alcanzar con la amenaza planteada, así como para el desempeño de dicha función, los agentes tienen que contar con distintos tipos de armas y municiones, entre las que deben de figurar armas incapacitantes no letales para restringir, cada vez más, el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes y, así, existan condiciones para ser un uso diferenciado de las armas de fuego.

En el proyecto se considera que la clasificación de las armas incapacitantes no letales y letales a que se refiere el parámetro mínimo de previsión ordenado por el Constituyente está en función del grado en que su empleo restringe la posibilidad de ocasionar lesiones o la muerte, de manera que un arma será incapacitante no letal cuando esté diseñada para que exista un alto grado de certeza de que con su uso no se ocasionarán lesiones o la muerte, mientras que, por el contrario, un arma se entenderá letal si fue creada para causar lesiones graves o la muerte y, en este sentido, la ley que analizamos, en su artículo 3, fracción III y IV, distingue entre armas menos letales y armas letales, y se aprecia que la diferencia radica en la capacidad que tenga para causar lesiones graves o la muerte, pues, mientras las primeras están diseñadas para reducir al mínimo ese aspecto, las otras no lo están y, en este sentido, se propone declarar infundado este concepto de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra.
Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:
Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Con relación al apartado 1.3, que analiza si existe una omisión legislativa

relacionada a la clasificación de armas y a la formación en el empleo de estas, estoy de acuerdo con el análisis y el sentido del proyecto; sin embargo, me parece que existen razones adicionales necesarias para responder el argumento de la accionante.

En primer lugar, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que las armas incapacitantes y las armas no letales corresponden a dos clasificaciones diferentes. El proyecto omite explicar que este es un error de lectura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues el Constituyente, en el cuarto párrafo de la fracción III del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de guardia nacional, refiere al empleo: — transcribo entre comillas— “de armas incapacitantes, no letales y de armas letales”, es decir, las armas incapacitantes no letales consisten en una sola categoría. Si bien es cierto que en el tercer párrafo del mismo artículo transitorio podría parecer que el Constituyente enumera tres tipos diferentes de armas — incapacitantes, no letales y letales—, es evidente que esto no es así a la luz del párrafo cuarto. Además, interpretar como una sola categoría a las armas incapacitantes no letales es congruente con la forma en que lo hacen los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Considero que es importante atender directamente este argumento del accionante, puesto que, de lo contrario, parece que legislador omitió legislar un tipo de armas requerido por el Constituyente, y el argumento del proyecto de que las armas incapacitantes no letales son equivalentes a las armas menos letales quedaría debilitado.

En segundo lugar, estimo que debería atenderse con mayor profundidad el argumento del accionante de que el legislador omitió referir en la ley el adiestramiento en el empleo de armas letales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que el artículo 40, fracción VI, de la ley refiere únicamente al adiestramiento en el empleo de armas menos letales, y si bien el proyecto responde a la supuesta omisión del adiestramiento en el empleo de armas incapacitantes y no letales, solamente se refiere tangencialmente a la alegada omisión en el adiestramiento de armas letales y no directamente a la omisión en el artículo 40. Ante esto, cabe señalar que el artículo 41 subsana la omisión y leo: “La capacitación a que se refiere el artículo anterior deberá considerar el uso diferenciado escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas”.

Por lo anterior, estaré a favor de la propuesta, reservándome un voto concurrente para plasmar estas razones adicionales. Es cuanto, Ministro Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Agradezco al Ministro Juan Luis González Alcántara y creo que sus sugerencias enriquecen el proyecto. Por lo tanto, —yo— las aceptaría y pondría a consideración de este Tribunal Pleno el proyecto modificado, agregando las consideraciones que expuso el Ministro Juan Luis González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Algún otro comentario? En votación económica consulto ¿se aprueba el proyecto modificado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continuamos, señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, gracias, señor Ministro Presidente. En el punto 1.4 se analiza la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión de la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En el proyecto se propone que el concepto de invalidez que planteó la comisión accionante con relación a este aspecto es infundado, en virtud de que, de la lectura de los artículos 32 al 39 de la ley especial, que integran el capítulo IX —de los “Informes del Uso de la Fuerza”—, se aprecia que establece, en lo conducente, a los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones. Asimismo, dispone la sistematización de dichos informes en la medida que indican las reglas de cómo debe organizarse, además de que las instituciones de seguridad pública tendrán que presentar informes públicos anuales, que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza pública. Por lo tanto, el proyecto propone que se declare infundada esta omisión legislativa relativa. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. ¿Algún comentario? Yo estoy con el proyecto por razones adicionales. ¿Alguien más? En votación económica consulto ¿se aprueba el proyecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continuamos, señora Ministra, si es tan amable.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí gracias, señor Ministro Presidente. En este apartado, que es el 2, se realiza el análisis de la solicitud de invalidar diversos artículos de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza. En el subapartado 2.1 se hace el análisis de la solicitud de invalidez, en cuanto se estudia el artículo 6, fracción VI, de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza en la porción normativa “fuerza epiletal”. Entonces, se considera que el concepto de invalidez que esgrimió la accionante es fundado, suplido en su deficiencia, ya que, si bien el concepto no es ambiguo, dado que del propio concepto que lo contiene se aprecia con facilidad y consiste en la fuerza que se encuentra previa a la letal en cuanto al grado de su intensidad; sin embargo, esta porción genera inseguridad jurídica en la medida que resulta incongruente con el contenido del artículo 9, fracción V, de la propia ley, toda vez que, de acuerdo con dicho precepto, el uso de la fuerza letal se presume cuando se emplea un arma de fuego contra una persona, mientras que, en términos del artículo 6 de la propia ley, la fuerza epiletal se distingue, entre otras cosas, porque permite el uso de armas de fuego para neutralizar agresores con alta probabilidad de dañarlos gravemente.

En este sentido, se estima que la porción normativa —esta parte, nada más— “epiletal” genera inseguridad jurídica, ya que, de conformidad con su concepción, su uso permite el empleo de armas de fuego, lo cual resulta incongruente con la presunción relativa a que el empleo de este tipo de armas es exclusivo para la fuerza letal. Es cuanto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguien tiene observaciones en este apartado? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, señora Ministra, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En el subapartado 2.2 se analiza la solicitud de invalidez del artículo 36 de la ley que estamos examinando, en la porción normativa “desde la planeación”.

La accionante expone que esta porción normativa permite que “desde la planeación” se permita el uso de armas letales; sin embargo, se expone que el concepto de invalidez planteado es infundado, dado que, a partir de una interpretación sistemática del artículo 36 con relación a los diversos 4º, 11, 13, 29, 30 y 31 de la ley, resulta que la porción normativa impugnada no contraviene el derecho humano de seguridad jurídica ni el principio de legalidad, pues la circunstancia de que el artículo 36 contemple la frase “desde la planeación” de ninguna manera implica que se autorice el uso de la fuerza letal en los operativos sin que se atiendan los principios y

niveles del uso de la fuerza establecidos por la propia ley y, en este sentido, se propone —por el proyecto— declarar infundado este concepto de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, señor Ministro Presidente. Respetuosamente, estaré en contra de reconocer la validez de la porción normativa “desde la planeación” del artículo 36 impugnado. Si bien es cierto que el objetivo de la norma impugnada no es establecer las condiciones para desarrollar los operativos que requieran del uso de la fuerza, el artículo 36 está redactado de forma tal que implica la existencia de operativos en los que, desde la planeación, puede saberse que se requerirá el uso de la fuerza letal.

Me parece que esto es contradictorio con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en la propia ley, así como del propio artículo 29 del mismo cuerpo normativo, de forma tal que no puede ser salvado por la interpretación sistemática que se propone en el proyecto.

El artículo 29 de la ley, de conformidad con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, establece, explícitamente, que un agente únicamente podrá responder a una agresión usando la fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte; esto implica que es imposible saber que se requerirá la fuerza letal hasta el momento en que se realice el

operativo y un agente se encuentre en las circunstancias señaladas por tal artículo.

Es cierto que en la planeación de ciertos operativos, por la naturaleza de estos, es posible prever o anticipar la posibilidad del uso de la fuerza letal. La norma podría haber sido redactada en ese sentido; sin embargo, el texto del artículo 36 plantea la existencia de operativos donde se requiera y autorice la fuerza letal desde su planeación.

La norma, por tanto, crea inseguridad jurídica al abrir la puerta a qué instituciones de seguridad autoricen operativos donde, de antemano, se justificaría el uso de la fuerza letal, en contravención a los principios de la propia ley. Por lo tanto, votaré por la invalidez de la porción normativa “desde la planeación”. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. El Ministro Juan Luis González me acaba de ahorrar mi intervención. Estoy absolutamente de acuerdo con lo que acaba de decir. También estaré —yo— por la invalidez de la porción normativa “desde la planeación”. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Advierto con claridad que mucha de la explicación que el propio proyecto nos expresa en función de justificar la constitucionalidad de una disposición —como la aquí analizada— parte del supuesto de la ubicación en la que esta facultad se encuentra colocada en la propia ley cuestionada. Mas allá de que el argumento es cierto en cuanto a que la disposición se encuentra desde el tema de los informes del uso de la fuerza, creo —yo— que la invalidez de la disposición se puede desprender de los argumentos formulados por la accionante, en tanto nos llevaría a, primero, considerar que, desde la propia planeación, habría una autorización para el uso de la fuerza letal cuando esta circunstancia obedece exclusivamente a las condiciones en que cada uno de los supuestos se vayan presentando. Mi pregunta quedaría en que, si no se autorizó el uso de la fuerza letal en la planeación ¿habría, entonces, una violación a los deberes de quienes ejecuten esta tarea en relación con algún operativo?

Mucho me preocuparía, entonces, que esto llevara a que, para proteger este tipo de circunstancias en toda la planeación, siempre se hiciera uso de la explicación del uso de la fuerza letal como una base de protección para que se pudiera cubrir el operativo mismo. Me explico. Esta disposición nos advierte la posibilidad de que en la planeación se prevea el uso de la fuerza letal. Si esta no está, pero se hizo uso, podría parecer una desobediencia del ejecutor. ¿La podría justificar a partir de qué? De que la propia disposición dice: registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo; mas sin embargo, creo que, para efectos de responsabilidades y lo que Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza pretende, que es —precisamente— delimitar las responsabilidades de quienes

ejecutan un operativo de esta naturaleza, desnaturalizaría esta sistemática forma en que la propia ley establece cada uno de los supuestos en que se aplican distintos usos de la fuerza, de suerte que, quien conozca la mecánica completa de la ley, podrá, en cada caso y sobre las circunstancias mismas de su ejecución, decidir o no el uso de la fuerza a partir de los principios que, entre otros, aquí mismos se están pidiendo existan.

De suerte que creo que el artículo 36, salvado aun bajo ese argumento de su ubicación en cuanto al capítulo en el que se encuentra, no me permitiría entenderlo constitucional. Creo que esta disposición limita severamente las competencias en el uso de la fuerza, de alguna manera condiciona y hasta anticipa si es que se pueda o no utilizar y, además, en su literalidad nos podría hacer advertir que, solo en cuanto lo planeado implica el uso de la fuerza, se deban o se puedan utilizar dispositivos tecnológicos. Más bien, creo que el uso de dispositivos tecnológicos en todo operativo debe ser la regla y no la excepción. Por ello —yo— estoy por la invalidez de este artículo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo —con todo respeto— estoy en contra de esta porción del proyecto. Considero que no solo debe considerarse inválida la porción señalada que dice: —entre comillas— “desde la planeación”; sino que, incluso, consideraría que debería declararse la invalidez de todo el artículo 36 al contrariar el principio de absoluta necesidad que debe imperar en el uso de la fuerza pública

y, particularmente, al dejar sin ningún efecto la gradualidad con la que debe ejercerse en términos de la propia Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza pública. Si bien no dejo de advertir que el artículo impugnado se inserta dentro de un capítulo distinto al que regula la planeación de operativos que requieran el uso de la fuerza, no me parece adecuado condicionar el alcance de su contenido por su ubicación dentro del ordenamiento, máxime cuando en él se prevé con claridad que podrán utilizarse dispositivos para registrar audiovisualmente el desarrollo de los operativos en los que se requiera y se autorice, desde la planeación, el uso de la fuerza letal.

Si bien la finalidad de la norma no es *per se* admitir que desde la planeación de un operativo se autorice el uso de la fuerza letal, lo cierto es que es un escenario que —ya— da por hecho y que genera —a mi juicio— una distorsión con todo el resto del articulado previsto en la ley nacional, y que imposibilita darle sentido o coherencia a su contenido a través de una interpretación sistemática, como se propone en el proyecto, en primer lugar, porque en el artículo 12 de la ley se prevé con claridad que el uso de la fuerza solo encuentra justificación cuando la agresión sea —I— real, lo que significa que debe apreciarse por los sentidos; —II— actual, es decir, cuando la agresión se presenta en un momento del hecho y no con anterioridad o con posterioridad; y —III— inminente, la cual se actualiza cuando esté próxima a ocurrir.

De esta manera, me parece que al momento de la planeación de un operativo, si bien se pueden tener ciertos indicios de la capacidad de resistencia del agresor o, incluso, de la posesión que este pudiera tener de armas de fuego, no se actualiza en ese momento

una agresión que pueda calificarse como real, inminente y —desde luego— menos actual.

En segundo lugar, particularmente tratándose de la fuerza letal a la que hace referencia el artículo impugnado, en el artículo 13 se señala que su uso será el último recurso en cualquier operativo, debiendo acreditar que la agresión participa de las características a las que me acabo de referir, así como que el uso de la fuerza en los niveles anteriores era insuficiente para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

Así, con base en este artículo y en congruencia con lo previsto, a su vez, en el artículo 11 de la misma ley, en los operativos deben agotarse todos los niveles de fuerza previos antes de recurrir a la fuerza letal, mientras que, con fundamento en el artículo 36, podría ignorarse la gradualidad de la fuerza y actualizarse desde el momento de la planeación el uso último de nivel de fuerza, o sea, la fuerza letal.

En tercer lugar, se contraría lo impuesto por el artículo 30 de la propia ley, en el cual se ordena que el uso de la fuerza en la planeación de operativos se deberá, entre otras cuestiones, contemplar en el desarrollo del operativo —subrayo en el desarrollo— el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, en el desarrollo de un evento de despliegue de la autoridad, los agentes, en la medida de lo posible, deben realizar una evaluación de la situación y un plan de acción previo a su

intervención, pero que los operativos no pueden estar dirigidos a la privación de la vida del presunto infractor, sino a su arresto, lo cual se argumenta con base en lo dispuesto en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza, según los cuales solo podrá hacerse uso intencional de armas letales cuando sea absolutamente inevitable para proteger una vida.

De la misma manera, recuerdo que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas —así como la 28/2016—, resaltó que, a fin de hacer eficaz la aplicación del principio de protección a la vida, reconocida por el derecho internacional de derechos humanos en el uso de la fuerza, antes de usar armas letales existe una obligación de dar una clara advertencia de emplearlas, lo cual también se encuentra previsto en el décimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Todo lo anterior —a mi juicio— es demostrativo de la inconstitucionalidad de la norma e, insisto, con motivo de ella se podría autorizar a un agente, desde la planeación de un operativo, utilizar como primer, y quizá hasta único recurso, la fuerza letal, aun cuando no sepa con absoluta certeza si, una vez iniciado el operativo, aquella realmente fuera necesaria.

En adición de todo eso, —ya para terminar— me parece de suma importancia tomar en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, a fin de crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida, la legislación interna debe establecer pautas

suficientemente claras para la utilización de la fuerza letal y las armas de fuego, lo que —sin duda— me parece que se incumple en el artículo impugnado, pues de su redacción —yo— entiendo, aun complementándola con todo el resto del articulado, una falta de claridad absoluta acerca de si el uso de la fuerza letal puede autorizarse desde la planeación de un operativo, incluso, esa reflexión fue manifestada por el Comité de Derechos Humanos en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, pues, entre las preocupaciones manifestadas en torno a la Ley sobre el Uso de la Fuerza Pública, se expresó que aquella no establece criterios claros sobre los supuestos en que está permitido el uso de la fuerza letal.

Por todo lo anterior y con todo respeto, estoy en contra del proyecto en esta parte y por declarar la invalidez del artículo 36 en su totalidad, pues me parece que el considerar inconstitucional la autorización del uso de fuerza letal desde la planeación hace inoperante el resto del artículo, que prevé, en ese escenario, que pudieran utilizarse dispositivos para registrar el operativo audiovisualmente. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Yo estoy de acuerdo con el proyecto. A mí me parece que, si leemos de manera aislada el artículo 36, tendrían razón quienes se han opuesto al proyecto, pero creo que el proyecto hace una interpretación sistemática plausible. No se analiza de manera aislada el 36. Existen preceptos en la misma ley que sujetan la planeación, precisamente, a los principios y a la progresividad del uso de la fuerza: el 4, principios del uso de la fuerza; el 11, niveles del uso de la fuerza; el 13, fuerza letal como último recurso; 29,

derecho a responder una agresión usando la fuerza letal cuando hay un peligro inminente con riesgo de muerte; 30, elementos de la planeación para operativos; y 31, planeación para actuar frente a manifestaciones.

Ninguno de los que estamos aquí sentados somos expertos en esta materia. Ha habido en otras integraciones quienes —sí— son expertos en materia de seguridad y de este tipo de operativos. Ninguno de nosotros tenemos experiencia en esto —hasta donde yo sé— y, definitivamente, —a mí— me parece que estos preceptos tienen dos vertientes: por un lado, cuidar y proteger a los ciudadanos, a los particulares para que sepan cuáles son las atribuciones de los agentes policiacos o de los cuerpos de seguridad; pero, por el otro lado, también dar garantías a quienes integran estos cuerpos de seguridad de cuáles pueden ser las órdenes legítimas que deben obedecer. Y —reitero—, si nosotros interpretamos sistemáticamente estos preceptos —como, además, yo creo que no puede ser de otra manera porque esta ley no podemos ver aislado cada uno de sus artículos, sino se establece un sistema para dar la mayor parte de las garantías—.

Aquí se ha dicho que el artículo 36, en ningún momento, articulado con los demás, puede saberse de antemano... —yo— no quiero en una sesión pública poner ejemplos, pero se me ocurren muchísimos ejemplos donde se tendría que tomar una planeación muy sofisticada para hacer frente a situaciones muy delicadas, sin perjuicio de que nunca se vulneren estos principios elementales de progresividad, de no arbitrariedad y del uso letal de la fuerza pública como último recurso. Yo creo que el proyecto hace una interpretación plausible, que no rebuscada, que me parece que se

sostiene —al menos desde mi punto de vista— y, por ello, votaré con el proyecto. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Yo también comparto el reconocimiento de validez del artículo 36, que plantea el proyecto, de esta Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la porción “desde la planeación”, ya que, a partir de la interpretación sistemática que ha señalado aquí la Ministra Norma Piña y el Ministro Arturo Zaldívar de los artículos 4°, 11, 13, 29, 30 y 31 de la propia reclamada, resulta claro que dicha porción no contraviene el derecho humano a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, pues tal expresión “desde la planeación” no implica, por sí sola, que en un operativo se autoriza el uso de la fuerza letal o se lleve a cabo necesariamente. Los principios y niveles del uso de la fuerza están establecidos —ya— en la ley reclamada. Planeación significa la aplicación racional de la mente humana en la toma de decisiones anticipadas con base al conocimiento previo de la realidad para controlar las acciones presentes y prever sus consecuencias futuras para lograr el objetivo planteado, y —yo sí— me puedo imaginar algunos ejemplos —por ejemplo—: planear el rescate de rehenes o el rescate de secuestrados o la persecución de delincuentes —es obvio que, desde la planeación, se presupone el uso de la fuerza letal—. Por eso comparto esta parte del proyecto. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. ¿Alguien más? Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, solo para precisar. Este artículo lo que está haciendo es establecer un mecanismo para

fiscalizar el uso de la fuerza en determinados supuestos. Se trata de los informes a que se hacen alusión en otros preceptos —informe del uso de la fuerza—, es decir, se autoriza en este supuesto, como mecanismo para fiscalizar, la utilización de las videograbaciones; pero, de ninguna manera, fija las condiciones en que deberán desarrollarse los operativos.

Para el desarrollo de los operativos hay otros capítulos y otros preceptos diferentes, que se refieren a la planeación de operativos que requieran el uso de la fuerza. Simplemente, autoriza un mecanismo para que quede grabado el uso de la fuerza pública en estos supuestos, pero no está autorizando a que los propios agentes hagan inmediatamente uso de la fuerza pública sin establecer las condiciones anteriores por las que debe pasar y que se refieren a los principios y a la planeación de los operativos. Por eso —yo— sostendría el proyecto, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguna otra observación? Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra y con voto particular.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra y formularé voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:
Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto; voto en contra del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien anuncia voto particular; del señor Ministro González Alcántara Carrancá, quien anuncia voto particular; del señor Ministro Aguilar Morales, que anuncia voto particular; y del señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Continuamos, señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, gracias, señor Ministro Presidente. En el apartado 2.3 se analizan los conceptos de invalidez de la comisión accionante en cuanto refiere que los artículos 27, párrafo primero, y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza pública transgreden el contenido y alcance de los derechos humanos de libertad de reunión y expresión. El proyecto está proponiendo declarar fundado este concepto de invalidez, aunque suplido en su deficiencia.

Lo anterior, toda vez que, si bien de la lectura del artículo 27, párrafo primero, de la ley en cuestión se advierte que establece la prohibición absoluta de que se utilicen armas contra las personas que intervengan en manifestaciones o reuniones públicas que se realicen de manera pacífica y con un objeto lícito; sin embargo, es que este mismo artículo genera la posibilidad de que se vulneren sus derechos humanos de libertad de reunión y expresión y esta afirmación —que propone el proyecto— obedece a que la porción normativa en análisis, de manera implícita sugiere que contra manifestaciones pacíficas y con un objeto lícito es posible hacer uso de la fuerza con excepción de aquellas que implican armas, toda vez que, de acuerdo con la ley nacional que estamos analizando, el empleo de armas, por sí mismo, constituyen los últimos dos niveles del uso de la fuerza, a los cuales les antecede otros niveles, consistentes en reducción física de movimientos, persuasión y presencia de autoridad.

Y, en consecuencia, se propone declarar la invalidez del artículo 27 en su totalidad porque los párrafos que siguen y que integran este artículo, consistentes en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito en los párrafos que siguen, se opta por utilizar frases, como “En estos casos” o “para dichas situaciones”, para referirse al mismo supuesto, de manera que la supresión del primer párrafo y, por ende, del objeto impacta directamente en los otros en cuanto no podrá conocerse a qué se hace referencia con las frases apuntadas y, por lo tanto, se concluye que lo procedente a fin de no generar inseguridad jurídica es declarar la invalidez de la totalidad del artículo 27 de la ley impugnada.

Y con relación al artículo 28, se considera que, al no establecer cuándo una manifestación o reunión pública se torna violenta ni con qué finalidad los agentes deberán utilizar los distintos niveles de fuerza en las circunstancias referidas, ello propicia que se vulneren los derechos humanos de libertad de reunión y de expresión.

La circunstancia de que en el artículo impugnado no se precise lo que acabo de exponer, es decir, en qué se debe entender por manifestaciones o reuniones públicas violentas y con qué finalidad los agentes deben utilizar los distintos niveles de fuerza en las circunstancias referidas, implica el riesgo de que, ante actos esporádicos y/o aislados de violencia o ilícitos, se califique como violenta la totalidad de la manifestación y, por ende, los agentes enfoquen sus esfuerzos en dispersar la manifestación con la consecuente afectación a los derechos de libertad de reunión y de expresión de los manifestantes pacíficos, en lugar de garantizar el ejercicio de sus derechos y protegerlos, identificando a los agentes provocadores a fin de aislarlos de la manifestación o protesta respectiva. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Piña. Ministro Pérez Dayán, después el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Estaré de acuerdo con la propuesta del proyecto por lo que hace al artículo 28 y las razones que se expresan para tal efecto, básicamente consideradas a partir del precedente que, sobre esta materia, rige sus consideraciones, que es la acción de inconstitucionalidad 25/2016; no así por lo que hace al artículo 27, pues su lectura no me lleva —a mí— a concluir que, de manera

implícita, esté justificando o autorizando el uso de la fuerza contra manifestantes pacíficas y con un objeto lícito, entendido de manera contraria a lo que aquí se expone.

El artículo 27, en su primer enunciado, dice: “Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”. De esta redacción —yo— no desprendo la posibilidad de imaginar que, por el otro lado, se diga: se puede o se está implícitamente reconociendo la posibilidad contraria, es decir, que se pueda hacer uso. Me parece que la expresión es, en sí misma, valiosa porque, de modo contundente y concluyente, le expresa a quienes ejercen la fuerza pública que, por ningún motivo, se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

Entiendo que la defensa de la autoridad y de las instituciones no necesariamente radica en el uso de armas, pero lo que aquí me importa destacar es que, si la consecuencia más extrema del uso de la fuerza es el uso de las armas y, particularmente, las letales, no creo que, porque el artículo 27 establezca esta prohibición, de modo concluyente pudiera pensarse que, en el imaginario del legislador, también está el que se podría hacer uso y se prohíbe. Definitivamente, —para mí— el artículo 27 constituye, hoy por hoy, una de las principales garantías de llevar a la legislación el desarrollo de los operativos en donde la fuerza resuelve la protección del orden público. Por esta razón, no me atrevería a considerar que haya circunstancia alguna que invalide una disposición valiosa —a mi manera de entender—, que marcará de

modo definitivo la manera en que se puede evaluar el uso de la fuerza.

Quiero recordar a todos ustedes que este tipo de leyes son preventivas: mantienen una información a quien se dirigen y los resultados, generalmente, se evalúan a partir de lo que ella dice — por eso los informes—, de ahí que, cuando ustedes adviertan en el capítulo de los informes el verbo y el tiempo en el que se utilizan, la explicación siempre será en pasado. Bajo esta perspectiva, creo que la disposición aquí cuestionada en el artículo 27 es valiosa y justifica, en sí misma, la naturaleza y finalidades de esta ley y, por lo tanto, no estaría —yo— por su invalidez, dado su contenido de máxima seguridad para la población. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Yo, en estos puntos —respetuosamente— no comparto la propuesta del proyecto. El artículo 27, en realidad, en el proyecto se invalida por lo que no dice expresamente, sino por lo que, en suplencia de queja, se interpreta qué señala el artículo. Yo no advierto cómo podría ser atentatorio de la libertad de expresión o de reunión un artículo que dice: “Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”. Me parece que, lejos de violar estos principios, los está tratando de salvaguardar. Y — bueno ya— los complementos, los otros párrafos de este artículo, que “En estos casos, la actuación [...] deberá asegurar la protección

de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos”, pues me parece que es parte de la finalidad, en general, de las autoridades que intervienen en ejercicio de este tipo de atribuciones, incluyendo el uso de la fuerza.

Y el último párrafo, que es: “La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, pues también me parece que, lejos de violarlo, tienden —precisamente— a la protección de estos derechos y —desde luego— a regular de manera adecuada la intervención de las autoridades en estos casos. En el apartado anterior del proyecto se hacía referencia a la interpretación sistemática. Me parece que, en este caso, también cabe porque, en realidad, si nosotros atendemos a lo que dice la ley en otros artículos, como puede ser el artículo 6º, donde se establece que, de ser necesario, el actuar gradual y racional se dará poniendo por encima de ello lo establecido en el primer párrafo, en donde se prohíbe el uso de armas y el derecho de libertad de expresión, me parece que podríamos tener una interpretación sistemática que —pues digamos— apuntaría hacia la validez de este precepto.

Y por lo que hace al siguiente, el 28, también me parece que lo único que hace este precepto es remitir a los principios que desarrolla la ley en toda su extensión. Este artículo 28 señala: “Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley”, pues es lo que regula esta ley: la intervención en caso necesario. Aquí se dice: cuando se torne

violenta una manifestación. El defecto que —entiendo— el proyecto le atribuye es que no define qué es este vocablo “violenta” o cuándo se puede tornar violenta una manifestación.

Me parece que es un ejercicio muy complicado tratar de abarcar todas las hipótesis concretas o establecer principios generales para poder definir que una manifestación se torna violenta, pues puede ser una gran cantidad de cuestiones fácticas que se pudieran presentar e, insisto, este artículo no está señalando alguna facultad especial de la autoridad o le está dando algún poder para intervenir. No, lo único que dice es que la intervención tiene que ser de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en la ley. Simplemente, que se aplique lo que —ya— se desarrolló en esta ley al momento en que se presente una situación determinada. Yo, por estos motivos y —desde luego— con todo respeto, no comparto la propuesta de proyecto en este punto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy de acuerdo, básicamente, con la propuesta e, inclusive, recuerdo que, cuando analizamos la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México en la acción de inconstitucionalidad 25/2016, se consideró que era constitucional, haciendo una interpretación sistemática de la normativa que compone esta ley del Estado de México. Fue mi voto por reconocer la validez de esas disposiciones, siempre y cuando se hiciera de esta manera sistemática. Yo, en este aspecto, no encuentro cómo se pudiera hacer una interpretación, como lo propone el proyecto,

que no se puede hacer y, por lo tanto, estoy de acuerdo con ello: con la invalidez que propone.

Adicionalmente, creo que pudiera existir, además, otro vicio de invalidez al prohibir el uso de armas en reuniones pacíficas con un objeto lícito porque, implícitamente —ya lo señalaba el Ministro Pérez Dayán—, permite el uso de armas en reuniones ilícitas, pero también no violentas, siendo que, en términos de lo expuesto por este Tribunal Pleno, en este tipo de reuniones solo podrá usarse la mínima fuerza necesaria porque son reuniones no violentas. Esa es la calificación destacada. De hecho, el Comité de Derechos Humanos, en las observaciones finales sobre el sexto informe de México, manifestó su preocupación en torno a que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza restringe la protección contra el uso de armas en el contexto de manifestaciones públicas que tengan un objeto lícito, y si bien comparto el proyecto en que, incluso, debe declararse la invalidez por extensión —esto ya, respetuosamente, sugiero ya por extensión en el capítulo de efectos, donde podremos analizarla, yo—, puedo estar ahorita, en principio, de acuerdo con ello, pero creo que, técnicamente, pudiera analizarse en el capítulo de efectos. Es cuanto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Yo, respetuosamente, no comparto la declaración de invalidez del artículo 27 de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza porque considero que el primer párrafo de dicho precepto —que es el reclamado— establece un mandato protector para las personas

que participan en manifestaciones o reuniones públicas, pacíficas con objeto lícito, pues dispone que, bajo ningún motivo, se haga uso de armas, y debemos tener presente que las armas, es decir, ninguna de las descritas en el artículo 15 del precepto de esta ley se deduce de lo anterior, de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 27, el cual establece que, en estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden público, de manera que la presencia de los cuerpos de seguridad debe limitarse a garantizar la seguridad de los manifestantes frente a terceros o individuos que provoquen alteraciones al orden público.

Consecuentemente, si lo que ordena la norma es que, durante las manifestaciones pacíficas los elementos de seguridad no porten armas letales o menos letales, obligándolos a proteger a los participantes prácticamente con su sola presencia y equipo personal de seguridad, el cual es un hecho notorio, en ocasiones, resulta insuficiente para garantizar la integridad física de mujeres y hombres que participan en las manifestaciones, así como los cuerpos de seguridad pública quienes, al cumplir con su obligación de resguardar a los derechos de terceros y cuidar el orden público, reciben también innumerables agresiones, violaciones a sus derechos, considero que el precepto preserva los derechos de los manifestantes con la racionalidad que exige la Constitución, máxime que el párrafo tercero de la misma norma prevé que el uso de la fuerza deberá ejercerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que mi voto es en contra de esta parte del proyecto y por el reconocimiento de la validez del artículo 27.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, tampoco comparto la declaración de invalidez porque considero que la redacción de este precepto es lo suficientemente clara para comprender cuándo debe entenderse que las manifestaciones se tornen violentas. Además, ha sido criterio constante de esta Suprema Corte señalar que las leyes no son diccionarios en los que cada expresión debe acompañarse de su respectivo significado, sino que basta con que utilicen un lenguaje común al alcance de sus destinatarios —como acontece en el caso— para que se satisfaga el principio de seguridad jurídica.

En el caso concreto, “la violencia” la utiliza el artículo 9 de nuestra Constitución General que, cuando consagra la libertad de reunión, precisa que no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o a una autoridad si no se profieren injurias contra esta ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee; texto en el cual deduce que la palabra “violencia” no es una expresión que dificulte su comprensión, ya sea que se despliegue en vías de hecho, con agresiones a las personas o las cosas, o mediante amenazas para lograr el objetivo propuesto por quienes participan en la reunión.

Consecuentemente, conforme al artículo 28 reclamado, solo en aquellos casos en que las personas congregadas se tornen violentas, es decir, pasen de un estatus pacífico a ejercer violencia física sobre las personas o las cosas o profieran amenazas a la autoridad o a otros particulares, poniendo en previsible riesgo su seguridad en términos del artículo 12 de la misma ley, que tolera el

uso de la fuerza cuando existan agresiones reales, actuales o inminentes, los agentes de autoridad quedan autorizados para proteger los bienes o resguardar preventivamente a las personas que sufran las hostilidades o intimidaciones de los manifestantes, siempre y cuando esa fuerza sea proporcional al nivel de violencia física o moral ejercida, la cual explica que la disposición no precise en qué grado deba utilizarse porque ello dependerá de cada caso concreto. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Yo, en este apartado, me voy a sumar. Yo venía con el proyecto, pero me voy a sumar a las posiciones que ha manifestado tanto el Ministro Alberto Pérez Dayán como el Ministro Pardo Rebolledo en este punto. Creo que una interpretación —como lo hicimos en el apartado anterior— integral de la ley no puede llegarse a las conclusiones a las que se llegan en el proyecto.

En su caso, —yo muy respetuosamente— me permitiría sugerir que quizá lo que puede declararse inconstitucional es la porción normativa de “con objeto lícito” porque eso —sí—, efectivamente, crea discrecionalidad e inseguridad jurídica, puesto que las fuerzas del orden, sobre todo, en el momento... actuando en el momento no están capacitadas ni les corresponde hacer un juicio sobre la licitud o la ilicitud de estas manifestaciones o reuniones públicas. Con esto me parece —a mí— que el artículo 27 se entiende de la manera congruente que han señalado —insisto— los dos Ministros a los que me he referido y, además, hace mucho sentido con el

artículo 28 esas manifestaciones o reuniones públicas si se tornan violentas.

Es cierto que no se precisa qué significa “tornarse violento”; sin embargo, el resto de la frase es: se deberá actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta ley. Están en el artículo 6: persuasión, restricción de desplazamiento, sujeción, inmovilización, en fin, va gradualmente. Por lo tanto, no encuentro tampoco, en este caso, algún vicio de inconstitucionalidad. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro Laynez. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Voy a ser muy breve. Yo también vengo en contra del proyecto en esta parte. Me parece que el proyecto se preocupa correctamente por lo que puede haber un exceso de fuerza. Un exceso o una falta de definiciones. Pero, como han dicho mis compañeros que han hecho uso de la palabra, así como la Ministra Esquivel, —yo— creo en que estos artículos son armonizadores y se deben de interpretar de manera sistemática con el resto de la ley. Además, el 27 —pues— prácticamente brinda garantías, donde dice específicamente: “Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en [las] manifestaciones [...] la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes [...] La intervención de las fuerzas de seguridad [...] deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación”.

Y me parece que la cuestión de que sean reuniones públicas y pacíficas no necesariamente queda desatendida si se interpreta — insisto— de manera sistemática con el resto de la ley respecto de la intervención —justamente— de la fuerza. Yo estoy por la validez del 27 y del 28, y el 28 por las mismas razones que han dado los Ministros compañeros y compañera que han coincidido en esta perspectiva, especialmente, las razones que dio el Ministro Pardo, así que —yo pues— me quedaría con esta posición, Ministro Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Yo vengo absolutamente de acuerdo con el proyecto. Normalmente, no intervengo cuando estoy de acuerdo con el proyecto; pero, dado que —ya— parece reunir los cuatro votos para desestimar este punto, —sí— quiero dejar asentadas las razones por las cuales —adicionales— estoy de acuerdo con el proyecto.

Yo parto de una premisa muy básica: lo que la Constitución busca en una legislación nacional del uso de fuerza no es una mera reiteración de la propia Constitución, sobre todo, hablando del derecho de reunión. Lo que la Constitución busca —en mi punto de ver— es una delimitación de contenidos desde la ley, que haga operable el modelo uso de la fuerza ante manifestaciones públicas a fin de otorgar seguridad jurídica y protección tanto a las personas como a los agentes de seguridad pública involucrados y, para eso, me parece imprescindible que el legislador establezca las condiciones —al menos— mínimas para identificar qué hace que

una reunión sea pacífica o cuándo no tiene un objeto lícito y, en consecuencia, qué actuaciones deben de llevarse a cabo, dependiendo si se trata de una mera reunión violenta o de una reunión que es pacífica pero ilícita.

En segundo lugar, aunque las normas reclamadas gozan de rango de ley y tienen como finalidad la de respetar y proteger los derechos de las personas participantes o no en las manifestaciones públicas y salvaguardar el orden público, la forma en que están redactadas genera confusión y no distingue supuestos normativos diferentes que ameritan desarrollos legislativos diferenciados, es decir, las normas no identifican correctamente los diferentes escenarios de las reuniones públicas para efectos de delimitar con la suficiencia debida el accionar de los agentes de seguridad pública, en particular, sobre el uso de los diferentes niveles de la fuerza o el uso de ciertos tipos de armas.

A manera de ejemplo, el artículo 27 reclamado dice que no se utilizarán armas en reuniones pacíficas con objeto lícito y que, en esos casos, los agentes de seguridad pública deberán asegurar los derechos de los manifestantes y terceros, así como garantizar la paz y el orden público; sin embargo, ¿qué sucede con las reuniones pacíficas con objeto ilícito? ¿Cómo pueden ser las reuniones no violentas, en donde se utiliza la tribuna pública para propagar el discurso de odio? ¿Se pueden disolver esas reuniones? ¿Hay obligaciones específicas de salvaguarda de los manifestantes en ese tipo de reuniones?

Por su parte, el artículo 28 indica que deberán cumplirse los diferentes niveles de uso de la fuerza cuando las reuniones públicas

se tornen violentas; sin embargo, ¿cuál es la actuación que, a juicio del legislador, debe realizarse cuando las reuniones públicas no sean violentas, pero —sí— están fuera de la cobertura de la libertad de expresión por su tipo de mensaje? Así las cosas, cuando los artículos 27 y 28 solo identifican ciertos supuestos de reuniones como las pacíficas con objeto lícito y las que se tornan violentas y detallan reglas y facultades obligatorias solo para esos supuestos, se deja de lado la necesaria y forzosa regulación de todo tipo de manifestaciones públicas, inclusive, las que sean ilícitas pero pacíficas.

La intención del Poder Constituyente —a mi manera de ver—, al ordenar que se regulara en una ley nacional el uso de la fuerza en torno a las manifestaciones públicas, era —precisamente— que, a través de un cuerpo normativo con respaldo democrático —no en protocolos o reglamentos—, se delimitaran los condicionamientos esenciales y las consecuentes actuaciones de las instituciones de seguridad pública en los diferentes supuestos, que pueden ocurrir en manifestaciones públicas tanto para aquellas pacíficas con objeto lícito como las pacíficas con objeto ilícito, como las violentas o violentas con objeto ilícito.

En tercer lugar, los artículos 27 y 28, en su conjunto, dan pie a una desatención a los lineamientos constitucionales y convencionales sobre el uso de la fuerza. Por un lado, el artículo 27, al consentir implícitamente utilizar algún nivel de uso de la fuerza ante manifestaciones pacíficas con objeto lícito, se aleja del principio de absoluta necesidad. Asimismo, la ausente identificación de los diferentes escenarios que pueden presentar con un conjunto de

personas en el espacio público vuelve ineficaz la correcta aplicación de los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad.

Por otro lado, atendiendo a las mejores prácticas en el derecho comparado y en el derecho internacional de los derechos humanos, para el correcto uso de la fuerza pública se estima que los artículos impugnados aceptan la posibilidad de acudir a los distintos niveles de uso de la fuerza pública sin especificar o sin que se especifique en otro apartado de la ley que complementa a las normas reclamadas que, durante el operativo en manifestaciones públicas, los agentes que velan directamente por la seguridad pública no deben de portar armas de fuego ni municiones de plomo, aclarando que, en su caso, esas armas podrían estar presentes, pero fuera del radio de la acción del operativo. Esta deficiencia desatiende los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad.

De igual manera, las normas reclamadas carecen de una especificación sobre las circunstancias, requisitos y modos de uso de ciertas armas menos letales en torno a manifestantes violentos en espacio público, tales como los bastones, toletes o equivalentes, los dispositivos de descargas eléctricas, las sustancias irritantes en aerosol o las mangueras de agua a presión. Por ejemplo, no se especifica que no pueden utilizarse sustancias irritantes de manera directa a los manifestantes o en espacios confinados; que los dispositivos de descargas eléctricas solo se utilicen ante amenazas reales e inmediatas para la vida o riesgo de lesiones graves y donde otros mecanismos menos lesivos han fallado o son impracticables; o que las mangueras de agua no se utilicen en espacios cerrados para los manifestantes violentos o el agua utilizada no esté a una temperatura irrazonable, como cercana o debajo de cero.

No paso por alto que este tipo de lineamientos son reglas operativas de los agentes de seguridad pública; sin embargo, contraria a una posición de deferencia al ámbito reglamentario, al ser aspectos relacionados íntimamente con los principios que rigen el uso de la fuerza tras la reforma a la Constitución que dio pie a una ley nacional, considero que, por lo menos, estas delimitaciones deben encontrarse en ley al ser especificaciones normativas que pueden llegar a dañar o incidir gravemente en los derechos de las personas y, por ende, la decisión sobre las circunstancias, modos y requisitos de utilización debe provenir del legislador democrático.

No se trata de materia que pueda ser implementada de manera total en reglamentos, protocolos o manuales. Son contenidos tan importantes que deben ser delineados por el propio legislador a fin de tener un respaldo democrático que, incluso, permita su revisión en sede de control constitucional de carácter abstracto, inclusive, en el amparo, si se impugna la norma al momento de ser emitida, difícilmente van a poder acreditar tener un interés legítimo, un interés jurídico y, si se impugna la norma una vez aplicada, lo más probable es que resulte en un sobreseimiento por cambio de situación jurídica.

Ahora bien, atendiendo a lo anterior, estimo, entonces, que los artículos 27 y 28 reclamados generan también un efecto amedrentador contrario a la Constitución que afecta, a su vez, los derechos a libertad de expresión, reunión y protesta, dadas las múltiples deficiencias apuntadas. Tengo plena certeza de que las personas sujetas a estas normas, a fin de proteger sus propios derechos, preferirán no manifestarse en el espacio público para

evitar la aplicación de las vagas e imprecisas medidas de uso de fuerza delimitadas en tales preceptos. Esto es un contrasentido constitucional. Las normas, en particular las que regulan el uso de la fuerza en el espacio público, deben generar las condiciones para respetar y proteger el ejercicio de los derechos, no para amedrentarlos o menoscabarlos.

Por último, estimo que las normas reclamadas no superan un examen ordinario de igualdad. En primer lugar, se advierte que, si existe una finalidad constitucionalmente válida, el legislador secundario tuvo como objeto delimitar las condiciones en que se pueda hacer uso de la fuerza pública a fin de respetar, proteger y salvaguardar los derechos tanto de los manifestantes como del resto de la población. Esta finalidad es constitucionalmente válida al cumplir tanto al referido transitorio del decreto de reforma constitucional como el contenido y alcances de otros derechos humanos, como la integridad personal, la salud, la vida, la propiedad, la libertad deambulatoria, etcétera.

No obstante lo anterior, la distinción legislativa implementada en las normas reclamadas ni siquiera tiende a cumplir dicha finalidad. Al prescribir que cierto nivel de uso de la fuerza y la protección de los manifestantes se activará solo ante reuniones públicas pacíficas con objeto lícito, se está dejando fuera de dicha delimitación normativa a otro grupo de personas que, aunque pueden estar ejerciendo indebidamente su libertad de reunión, expresión y protesta, merecen igual protección de su integridad y vida por el hecho mismo de ser seres humanos. Podría afirmarse que —de alguna manera— la distinción legislativa —sí— resulta acorde con el fin pretendido, pues ordenar la protección y prohibir cierto uso de

la fuerza ante manifestaciones no violentas cumple, en parte, la referida finalidad y lo que se debe analizar —más bien— es si existen o no otras medidas alternativas; empero, considero que no puede ni siquiera aceptarse conceptualmente esta relación de instrumentalidad, pues con esto se estaría convalidando una distinción legislativa entre personas que es contraria a los propios presupuestos de una sociedad democrática, que busca el respeto y protección de derechos intrínsecos de la dignidad humana, como la vida, la salud y la integridad personal.

La distinción legislativa que implementan los artículos 27 y 28 carece —más bien— de sentido constitucional. Todas las personas que se manifiestan en el espacio público, sin importar si se reúnen, por ejemplo, pacíficamente, pero con objeto ilícito o con objeto lícito, pero no pacíficamente son merecedoras de salvaguarda constitucional en cuanto a su aplicabilidad de los lineamientos del uso de la fuerza de protección de los derechos frente a otros y frente a la autoridad y a la excepcionalidad en el uso de las armas. Esa obligación deriva de sus derechos a la integridad personal, salud y vida. Así, es cierto que la respuesta de la autoridad puede variar tratándose del escenario de manifestación, empero la problemática de las normas es que el legislador secundario jamás debió haber condicionado la aplicabilidad de las reglas sobre el uso de la fuerza y la protección de los manifestantes a elementos, como la presencia de manifestantes pacíficos con objeto lícito o la mera concurrencia de manifestaciones violentas. Lo que debió señalar —como ya describí— es que las instituciones y agentes de seguridad pública deben asegurar la protección de todos los manifestantes, incluyendo los no pacíficos, y que deberán distinguirse los diferentes escenarios en que pueda encontrarse una persona al

momento de manifestarse en el espacio público a fin de aplicar o no el uso de la fuerza y de cumplimentar las obligaciones subsecuentes de protección en torno a cualquiera de estos escenarios: pacíficos con objeto lícito, pacíficos con objeto ilícito o violentos con objeto ilícito, aclarando las obligaciones que corresponden para cada supuesto. Nada de esto se encuentra en las normas reclamadas. Muchas gracias, Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muchas gracias, señor Presidente.

Al igual que lo manifestó el Ministro Laynez, —yo— venía originalmente con el proyecto; no obstante, habiendo escuchado con toda atención —como procuro hacerlo en el Pleno— me he dado cuenta de que hay argumentos suficientes y muy sólidos para considerar que los artículos no resultan inconstitucionales. Me parece que, en este caso, puede sostenerse la validez.

Yo no me voy a extender en los argumentos que he escuchado para sostener esta posición, puesto que están registrados y —yo— me sumo a ellos. Lo que —sí yo— quisiera proponer es que valoremos este caso. Sí, también recuerdo —espero no equivocarme— que el Ministro Laynez dijo que para él, eventualmente, lo que podría hacerse es invalidar la expresión “con objeto lícito”, que es una de las objeciones que —he visto— se han utilizado en las intervenciones a favor del proyecto.

Yo podría caminar con la redacción actual; pero, si se considera que esto realmente puede generar un problema de interpretación y generar que el precepto, en su primer párrafo, pudiera estar señalando algo contrario a los principios que deben regir esta materia, pues —yo— no tendría inconveniente en que se invalidara esa porción normativa. Si no, de todas maneras, votaré por la validez de los preceptos. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ante la imposibilidad de decirlo mejor, —yo— hago mías todas las razones que el Ministro Pardo expuso. Simplemente, añado que me parece que no hay razón constitucional para pretender que en una ley nacional se establezcan lo que se manifiesta por quienes están en contra: que debe ser materia de reglamento, de manual o de protocolos de actuación. Me parece que es un exceso. No hay ninguna razón constitucional para que en una ley nacional se tenga que entrar al detalle de los gases o los bastones o, en fin —todo lo que se dijo aquí—. Yo creo que con ese argumento, que podría plantearse para cualquier derecho fundamental, pues tendríamos leyes kilométricas en las que, además, siempre se quedarían fuera algunas de las circunstancias.

Yo creo que esa no es la labor de la ley. Obviamente, no se trata simplemente de que repita la Constitución, pero la clave está en la interpretación sistemática que —ya— se ha sostenido aquí que, además, la hicimos en el apartado anterior. No veo por qué en un apartado hacemos un tipo de interpretación y en el otro no. Si estos dos preceptos se interpretan armónicamente, —yo— creo que no generan ningún problema: se garantizan adecuadamente los derechos de quienes acuden a estas manifestaciones o reuniones

que, por lo demás, —yo— no he visto que esta ley inhiba a nadie a manifestarse —como se ha dicho aquí—. De tal suerte que —yo— estoy en contra del proyecto y por la validez de los preceptos impugnados. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Brevemente porque creo que el Ministro Gutiérrez —comparto totalmente su excelente exposición—.

Yo sostengo el proyecto. Es una cuestión hasta de lectura misma. Este precepto lo que dice es que en reuniones pacíficas y lícitas no se usarán armas, pero no dice que no se usa la fuerza pública. Es una ley de fuerza pública. Regula toda la fuerza pública, en general, y lo que dice este punto es en relación a que en este tipo de manifestaciones no usará armas, pero no implica que no vaya a usar la fuerza pública, que es totalmente diferente.

Y, nada más, quiero comentarles que, con relación a todo el tema sobre el tipo de reuniones, las clasificaciones lícitas y pacíficas, ilícitas y no violentas, el proyecto se apoya en dos acciones de inconstitucionalidad —la 25/2016, la 27/2016 y la 28/2016 que, a su vez, hacen referencia a la 96/2014 y su acumulada 97— y, por otro lado, —como lo dijo el Ministro Luis María, yo— tampoco encontré una interpretación sistemática que me llevara a determinar un sentido diferente y, por consiguiente, no es que en uno se haya hecho y en otro no, simplemente —y lo digo expresamente— no advertí una interpretación sistemática que me llevara a reconocer la validez. Gracias, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Yo con el proyecto y con las razones adicionales mencionadas por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra y por la validez de los preceptos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto y con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra y por la validez de los preceptos 27, primer párrafo, y 28.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: En contra, por la validez de los dos preceptos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra por lo que hace al artículo 27, párrafo primero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos en contra de la propuesta por lo que se refiere al artículo 27,

párrafo primero, y una mayoría de seis votos por lo que se refiere al artículo 27, párrafo segundo y párrafo tercero, y artículo 28.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS PRECEPTOS.

Consulto qué efecto tendría esto en las consecuencias de las normas impugnadas, señora Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Una pregunta: ¿el reconocimiento de validez tiene que tener las argumentaciones para que lleguemos a ese reconocimiento?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo no... se partió de que era una interpretación sistemática, la cual —yo— no encuentro. Entonces, ¿para el engrose me pasarían las notas los señores Ministros?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, por lo que a mí respecta, —yo— suscribo las razones del Ministro Pardo.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Muy bien, ¿entonces me pueden enviar las razones para que —yo— las ponga en el proyecto?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Está de acuerdo la mayoría que el Ministro Pardo pudiera ser quien envíe los argumentos?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias a usted. ¿Y los efectos qué consecuencias tienen?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Y —yo— haría voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Perdón?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Haría un voto particular. Si me permite el Ministro Alfredo, un voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, un voto de minoría el Ministro Gutiérrez, la Ministra Norma Piña. Señor Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: También.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: También un voto de minoría.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Los efectos están en la página ciento cuarenta del proyecto, y se propone, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, 45 y 73 de la ley reglamentaria, las

declaratorias de invalidez de los artículos 6°, fracción VI, en su porción normativa “epiletal” —nada más, se eliminaría el 27 y el 28 porque se reconoce validez—, y esta invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión.

Asimismo, en términos del propio proyecto, se establece la condena al Congreso de la Unión a legislar. Aquí quiero comentarlo con el Pleno si este plazo es correcto o lo dejamos en función a las legislaturas. Pero el proyecto lo que propone es que, dentro de los sesenta días naturales siguientes al en que se notifiquen los puntos resolutivos, legisle con motivo de las omisiones legislativas relativas en competencia del ejercicio obligatorio. Y nada más, porque el punto doscientos cinco se elimina, porque se refiere a...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me parece que los preceptos se puedan checar después en el engrose: cuáles fueron los que —ya— no alcanzaron mayoría para que usted —ya ahorita— no se entretenga en eso y pudiéramos, quizás, incurrir en algún error. Lo que creo que es muy relevante es lo del plazo.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Exacto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque —a mí sí— me parece muy breve para un Congreso sesenta días. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Precisamente, —yo— traía ese —desde origen— comentario. Me parece que el tema es complejo —no deja de serlo— y que, además, tenemos una nueva integración en el

Congreso —en la Cámara de Diputados—, y que seguramente esto generará, según lo decida el legislador —pues, no sé si parlamento abierto o quieran discutirlo, etcétera—, y que sesenta días me parece que son... es un período demasiado breve.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Normalmente hemos dejado dos periodos ordinarios, ¿no?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Exactamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y, aún así, luego nos han pedido...

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es correcto. Es lo que iba —yo— a sugerir: que sean dos periodos ordinarios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Están de acuerdo?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Claro. ¿Cómo sería, entonces?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: ¿Perdón?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: ¿Cómo sería?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A más tardar, dentro de los dos períodos ordinarios siguientes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sería a más tardar el período ordinario, que es el primero del próximo año, pero que es el segundo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es correcto, puede ser así también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Está de acuerdo que eso lo podamos afinar después con el secretario?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Estarían ustedes de acuerdo —y ya nada más faltaría cómo quedaría la redacción de esto, ¿sí?— en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS LOS EFECTOS EN ESOS TÉRMINOS

Y... ¿sí, señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Solo una pequeña aclaración. Yo —ya— había señalado, en este capítulo, un voto concurrente. Obviamente, será un voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto, gracias, señor Ministro. Los resolutivos, secretario, se ajustan a esto que hemos...

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. También en el resolutivo tercero se agrega el

reconocimiento de validez de los artículos 27 y 28, y se suprimen del cuarto, y se prevé el plazo en los términos aprobados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica, consulto ¿se aprueban los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señoras, señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión. Las convocó y los convocó a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

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