

[AI 25/2016 y sus Acumuladas 27/2016 Y 28/2016](#)

Resueltas el 27 de febrero, y 2, 6, 9, 13, 16, 23 y 26 de marzo de 2017.

Resumen:

Ley Que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México

En la discusión de este asunto, el Pleno determinó diversas cuestiones en torno a la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, entre ellas: (i) sobreseer la acción de inconstitucionalidad promovida por la Legislatura del Estado de México por falta de legitimación; (ii) reconocer la validez del artículo 3, fracción III, ya que la definición de “agresión real” es suficientemente clara; (iii) declarar la invalidez del artículo 40 porque invierte la regla de uso de la fuerza como primera opción; (iv) desestimar la acción sobre los artículos 14 y 15, por no alcanzar la votación mayoritaria; (v) reconocer la validez del artículo 16, ya que puede interpretarse sistemáticamente; (vi) reconocer la validez del artículo 39, ya que no viola el principio de reserva de ley; (vii) declarar la invalidez del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), puesto que el Congreso local no tiene facultades para legislar en sobre el tipo penal de tortura; (viii) determinar infundado el planteamiento de la omisión parcial en cuanto a sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza; y, (ix) reconocer la validez del cuarto transitorio que dispone un plazo de capacitación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Criterios de los votos particulares y concurrentes:

I. Voto particular en contra del sobreseimiento de la acción promovida por los integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México

La mayoría determinó sobreseer la acción promovida por los integrantes del Congreso del Estado de México, por considerar que carecen de legitimación, en virtud de que los diputados comparecientes constituyen una mayoría suficiente para modificar la Ley impugnada, por lo que, dado que la figura de acción de inconstitucionalidad fue concebida en la reforma constitucional de 1994 como un mecanismo a favor de las minorías parlamentarias, no puede acudir a este medio de control constitucional un número de diputados suficiente para modificar los preceptos que estimen inconstitucionales.

No se comparte dicha determinación, en primer lugar, porque la sentencia construye una causa de improcedencia que no tiene asidero constitucional o legal al establecer que el artículo 105, fracción I, inciso d) constitucional debe interpretarse en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por al menos un 33% de los integrantes del órgano legislativo de que se trate, pero “*siempre, por un número menor de legisladores que puedan modificar el texto legal que atacan*”.

Ha sido criterio reiterado, que las causas de improcedencia en los procesos constitucionales requieren de texto expreso de la Constitución y que las existentes deben interpretarse de forma restrictiva, de manera que la regla general es la procedencia y la excepción es la improcedencia.

Sostener que este medio de control, al haber sido pensado para las minorías legislativas, está vedado para un número de diputados que constituya la mayoría del congreso respectivo, implica darle un contenido normativo a la Constitución a partir de las razones sostenidas durante el proceso legislativo que no llegaron a adoptarse en el texto de la Norma Fundamental, e implica además traducir en una regla de improcedencia, lo que únicamente fue advertido como una razón para justificar la conveniencia de establecer este medio de control constitucional.

Los precedentes de esta Suprema Corte han sido consistentes en señalar que la conducta asumida por alguno de los órganos que participan en el procedimiento legislativo, no tiene implicaciones para efectos de la procedencia de los medios de control constitucional hechos valer en contra de una ley. Así, se ha sostenido que no es requisito de procedencia en la acción de inconstitucionalidad, que los diputados que la promueven hayan votado en contra de la ley impugnada. De igual modo, en controversias se ha dicho que para que el Presidente de la República haga valer una controversia constitucional contra una ley, no es necesario que haya ejercido su derecho de veto.

Más aún, la Ley Reglamentaria prohíbe el desistimiento cuando se impugnan normas generales y prevé una suplencia total de la argumentación hecha valer, lo que pone de manifiesto que los supuestos de legitimación en la acción de inconstitucionalidad constituyen únicamente vías de acceso a un control que se realiza al margen de cualquier interés propio de los sujetos autorizados a promoverla. Así, el requisito de 33% de diputados que la Constitución prevé para la promoción de la acción no es más que el mínimo necesario para abrir las puertas al control constitucional abstracto que realiza esta Corte, y no una condición de interés particular de los promoventes.

II. Voto particular en contra del artículo 3, fracción III de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

El Pleno reconoció la validez del artículo 3, fracción III, que contiene la expresión “agresión real”. Se estimó que por “agresión real” se entiende por *el movimiento corporal de la persona genere un daño o lesión actual a bienes legalmente tutelados*, situación que debe evaluarse en cada caso concreto y atendiendo al deber de objetividad; precisando que el factor esencial para la actualización de una agresión real es la existencia de un daño o lesión a los bienes jurídicos tutelados por el Estado Mexicano (la propiedad, la integridad de las personas, la vida), y no tanto en el tipo de movimiento que realice el agresor.

No se comparte la determinación mayoritaria porque la definición de agresión real adolece de claridad. Tratándose del uso de la fuerza pública, el principio de legalidad exige que la regulación se haga mediante normas con jerarquía de ley y que la regulación sea lo suficientemente clara, pues será en base a dicha ley

que se valorará la arbitrariedad o exceso en el uso de la fuerza. De esta manera, una eventual vaguedad o imprecisión de las normas no podría suplirse a través de una interpretación sistemática, pues ello implicaría que sería la interpretación esbozada por la Suprema Corte y no la propia ley, la que establecería los estándares para el uso de la fuerza.

El ejercicio que se debió hacer es el de analizar el texto de la norma para determinar si tiene un grado de precisión suficiente que permita una efectiva rendición de cuentas, porque en caso de que sea necesario determinar la responsabilidad de un miembro de una institución de seguridad pública, no es una sentencia de esta Suprema Corte lo que constituirá el parámetro, sino el texto legal. La definición de agresión real contenida en el artículo 3, fracción III, no tiene ese grado de precisión: como detonante para el uso de la fuerza se exige únicamente el despliegue de acciones que pongan en peligro de bienes jurídicos, lo que no provee de pautas claras en esta materia, puesto que esa conceptualización es susceptible de abarcar una gran cantidad de conductas en las que el uso de la fuerza no sería necesario ni racional, y si bien no sería posible hacer un catálogo abstracto de conductas, sí es necesario, al menos, precisar la exigencia de movimientos corporales y el tipo de bienes jurídicos cuya protección justifica el uso de la fuerza. Consecuentemente, al no estar este contenido mínimo en el precepto impugnado, se considera que debió invalidarse la norma, sin que pueda ser a través de este fallo que se subsane la falta de precisión.

Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad fue desestimada respecto de los artículos 3, fracciones II (agresión inminente) y XII (legítima defensa), 12, fracción II, inciso b), 19, fracción VII, 34, fracciones II y IV (armas intermedias e incapacitantes), y 33, fracción II (otros materiales o instrumentos) de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública, que prevén distintas definiciones relacionadas con el marco de actuación de las fuerzas de seguridad pública, por no alcanzar una votación calificada para declarar su invalidez. Tales preceptos, a juicio del voto particular, también son violatorios del principio de legalidad, pues las conductas descritas no resultan claras ni precisas lo que deja a las instituciones de seguridad pública en posibilidad de utilizar arbitrariamente la fuerza pública.

III. Voto concurrente en relación con el artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

Se declaró la invalidez de la porción *“sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”* ya que invierte la regla de uso de la fuerza como primera opción,

Si bien se comparte la declaratoria de invalidez por la vulneración de los principios de absoluta necesidad y de proporcionalidad, se advierte que también adolece de claridad al señalar que podrá usarse la fuerza como primera opción *“siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”*, pues la Ley no prevé supuesto alguno

que justifique tal hipótesis, lo cual impide que su interpretación sea restrictiva para así minimizar el uso de la fuerza en toda circunstancia.

IV. Voto particular en contra de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

A. Desestimación de los artículos 14 y 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

No obstante que se desestimó la impugnación respecto de los artículos 14 y 15 por no alcanzar la mayoría calificada para su invalidez, se considera que tales preceptos son inconstitucionales.

El artículo 14 vulnera la libertad de reunión, pues tratándose de la gestión de marchas existen criterios específicos que derivan de varios instrumentos internacionales aplicables, los cuales no son retomados por la ley que no pueden ser introducidos mediante interpretación conforme o sistemática, dada la dimensión del principio de legalidad en esta materia. Por lo que hace al artículo 15, también resulta violatorio a la libertad de expresión y de reunión pacífica, pues a pesar de que retoma el texto del artículo 9 de la Constitución General, lo cierto es que este último debe interpretarse de manera armónica con el artículo 15 de la CADH, el cual señala que el derecho de reunión sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertad de los demás.

B. Análisis del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

La mayoría estimó infundado el concepto de invalidez consistente en que no hay definición sobre qué se entiende por manifestaciones violentas e ilegales, para efectos del uso de la fuerza en contra de asambleas y reuniones, ni un parámetro de graduación de la misma generando una amplia discrecionalidad a la autoridad, por lo que se reconoció la validez del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública. No se comparte la determinación de la mayoría, este artículo adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad que el artículo 14. Tratándose de la gestión de marchas existen criterios específicos que derivan de varios instrumentos internacionales, los cuales no son retomados en la ley y no pueden ser introducidos mediante interpretación conforme o sistemática, como la esbozada por la sentencia, dadas las exigencias del principio de legalidad en esta materia.

V. Voto particular en contra del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

Contrario a lo que opina la mayoría de los Ministros, se considera que el artículo 39, al establecer que los planes, estrategias y programas para actuar frente a las reuniones o manifestaciones se determinarán conforme al Reglamento, lo que hace es remitir las condiciones para limitar o restringir el derecho de reunión y

asociación o el establecimiento de ciertas prohibiciones para evitar el abuso y arbitrariedad en el manejo de la violencia en una manifestación, a un ordenamiento que no tiene jerarquía de ley. Consecuentemente, debió decretarse su invalidez.

VI. Voto concurrente en relación con el artículo 12, fracción III, incisos a) y b) de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública

El Pleno declaró la invalidez del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), puesto que el Congreso del Estado de México no tiene facultades para legislar en materia de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes sobre el tipo penal y su sanción. Se comparte la conclusión, pero se considera necesario dar razones adicionales.

Se advierte que al momento de resolverse la acción no se habían expedido las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que el Congreso de la Unión aún no había ejercido su competencia para establecer los tipos penales correspondientes. Por ello, resulta necesario acudir al régimen transitorio de la reforma constitucional de 10 de julio de 2015, a fin de determinar si en él se daba competencia legislativa a las entidades federativas. Al no haberse expedido en ese momento las leyes generales respectivas, en términos del artículo tercero transitorio, las entidades federativas debían seguir aplicando sus legislaciones locales vigentes al momento de la reforma constitucional, lo que desde luego no implica que conservaran facultades para legislar en torno a los tipos y sanciones de estos delitos, sino únicamente que pudieran seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a la reforma constitucional.

VII. Voto particular en contra de la ausencia de sanciones para el caso del uso indebido de la fuerza

La mayoría del Tribunal Pleno señala que si bien la Ley no contempla las sanciones específicas que deban imponerse para el caso del uso indebido de la fuerza, lo cierto es que sí prevé la manera en que debe procederse pues establece que debe existir una investigación de los hechos y que los resultados de ella deben remitirse a los órganos de control para que determinen las responsabilidades administrativas, civiles o penales. No se comparte la determinación de la mayoría. Al parecer del voto, sí existe la omisión parcial que alega la Comisión accionante y la sola remisión a la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda no es suficiente para colmar ese vacío legal.

Consecuentemente, debió reconocerse la existencia de la omisión parcial y ordenarse que el Congreso del Estado de México legislara para establecer las sanciones por el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los agentes de la seguridad pública, así como de los mandos superiores.

VIII. Voto aclaratorio respecto de la ausencia de salvaguardas necesarias para la capacitación de los miembros de seguridad pública

La mayoría reconoció la validez del artículo cuarto transitorio que dispone de un plazo de capacitación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el adecuado ejercicio del uso de la fuerza pública, por considerar que exige que los cuerpos de seguridad deben ser capacitados para el desempeño de sus funciones propias de manera previa a su incorporación al servicio, cuya especialización y actualización es supervisada por los órganos integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública; además de que resulta razonable el plazo establecido en el precepto para concluir con la capacitación.

Señala el voto que la sentencia confunde el acto impugnado —que consiste en una omisión parcial—, con los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de la Comisión accionante. Sin embargo, se comparten las consideraciones que sustentan el fallo en el sentido de que los integrantes de seguridad pública reciben una capacitación y adiestramiento de sus funciones de forma previa a su incorporación al Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero se difiere de la aproximación metodológica que hace la sentencia para analizar el acto impugnado.