

ÍNDICE		
CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 13 DE MARZO DE 2017		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		
NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A43 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
LUNES 13 DE MARZO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 20 ordinaria, celebrada el jueves nueve de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no tienen observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Continuamos, por favor.

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

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2016 Y SUS ACUMULADAS 27/2016 Y 28/2016, PROMOVIDAS POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Como comentábamos en la sesión anterior hay varios Ministros que me han pedido el uso de la palabra, en primer lugar, el señor Ministro Gutiérrez. Por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Al igual que varios Ministros de la sesión anterior, quiero aprovechar para posicionarme sobre la estructura del proyecto, en general, y luego hacer un comentario sobre este punto que estamos discutiendo el día de hoy.

El proyecto aborda la problemática utilizando una herramienta de la interpretación conforme. No comparto mucho de lo que dice el proyecto en cuanto a la necesidad de usar la interpretación conforme porque me parece que, –desde un principio– si bien las normas deben partir de una presunción de constitucionalidad y

donde hay una interpretación o dos posibles interpretaciones debe uno siempre buscar la interpretación que hace constitucional la norma; me parece que, en muchos de los apartados de este proyecto, la interpretación conforme se usa no tanto como para distinguir entre dos posibles definiciones, sino para integrar una norma o dar una explicación o abundar sobre la concepción de la norma.

En ese sentido, me apartaré cuando estemos abordando ciertos temas donde considere o que la norma es taxativa y no requiere de una interpretación conforme, o bien, la norma carece de un vicio de constitucionalidad, y considero que se debe declarar inconstitucional la norma.

La otra parte donde quiero comentar, en términos generales, es el uso de instrumentos emitidos por organismos internacionales que se toman como normas jurídicas propias del derecho internacional, hago una distinción entre este tipo de instrumentos y los tratados de los que México es parte, o las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde México ha sido parte o en donde se aborda un tópico similar al que se está abordando en un determinado caso concreto; es decir, es conocido en la jerga como el *soft law*. Considero que es válido usarlo; sin embargo, creo que se debe de usar como instrumentos que informan que le dotan de contenido o de interpretación a principios que se encuentran, bien en la Constitución o en tratados internacionales, pero no como una fuente –en sí– de derecho. En ese sentido, me aparto en esos dos aspectos, en lo general, del proyecto.

Ahora, en cuanto al punto estudiado en este momento, el término “agresión real”, sinceramente encuentro que es taxativo el

término; no le encuentro una vaguedad, no le encuentro un problema de interpretación, me parece que es un término que, en la técnica jurídica, —sobre todo en materia penal— se usa cotidianamente y, en ese sentido, en este punto, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Voy a referirme exclusivamente al punto que estamos tratando en este momento; si bien algunas de las consideraciones que haré permean en gran parte del proyecto y esto me ahorrará tener que repetir en cada caso concreto.

Estamos —en este momento— analizando el artículo 3, fracción III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que define: “Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”. Aquí, el punto a determinar es si esta definición, si este concepto es lo suficientemente claro y preciso, que no dé lugar a ambigüedad o a inseguridad jurídica.

El proyecto nos propone una interpretación conforme del precepto, con la cual —respetuosamente— no concuerdo. En mi opinión, —y creo que la doctrina más autorizada en el tema así lo establece— la interpretación conforme se da solamente cuando, en relación con un texto, con una norma jurídica, de las diversas interpretaciones jurídicamente viables hay una que hace compatible el texto con la Constitución.

Me parece que –en este caso– no hay ninguna interpretación que haga conforme el precepto con la Constitución, sino el proyecto está —como ya se ha dicho aquí por algunos de la señora y señores Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra— realmente integrando la norma, lo que no es viable que hagamos nosotros.

Me parece que hay un fundamento constitucional que exige que la ley tenga claridad y precisión en el diseño de la norma. Por un lado, tenemos el artículo 21 constitucional que prevé los principios de legalidad y de respeto a los derechos humanos en la actuación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y, por otro lado, contamos con diversos documentos de organismos internacionales que, si bien —como se ha dicho aquí— no se trata de tratados internacionales suscritos por México que –como tal– formen parte del bloque de constitucionalidad, tienen un valor interpretativo respecto al contenido y alcance de los derechos que se ven en riesgo cuando se utiliza la fuerza pública, de manera destacada, el derecho a la vida y a la integridad personal; y –en mi opinión– de conformidad con el mandato del artículo 1º constitucional, que nos obliga a establecer siempre la interpretación más favorable y más amplia de los derechos de la persona, creo que tenemos que ocuparnos de estos instrumentos, de estos documentos y, consecuentemente, —en mi opinión— este es el fundamento constitucional para exigir estos principios de legalidad y de respeto a los derechos humanos. Para minimizar el riesgo de violación de estos derechos, una norma clara permite –por un lado– que los ciudadanos sepan hasta dónde llega la probable o posible intervención de la autoridad, y también que las autoridades tengan claro cuál será la norma que sirva para fincar

posteriormente la eventual responsabilidad, si es que ha habido un abuso de autoridad.

De conformidad con lo que acabo de decir, me parece que hay un deber de los Estados para establecer en normas, con jerarquía de ley, el ámbito de actuación de las autoridades en el uso de la fuerza pública para minimizar la arbitrariedad o el exceso en el uso de esta fuerza.

Otros tribunales de índole internacional se han pronunciado en este sentido; por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador”, específicamente en el párrafo 86, establece que: “La legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales”. Y, por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos que, si bien no es vinculante para nosotros, puede servir como una referencia, dice que la cuestión de si debería recurrirse al uso de armas de fuego y en qué circunstancias, debe decidirse sobre la base de disposiciones legales claras.

Me parece que –dado lo que estoy comentando– no es factible integrar la norma. La norma tiene que ser lo suficientemente clara para que, sin necesidad de recurrir a mayores criterios, se sepa cuál es la responsabilidad de quienes integran las instituciones de seguridad pública, cuáles son los alcances de sus atribuciones y cuáles son los derechos humanos oponibles.

En el Informe Anual de 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también se señala lo siguiente: “Respecto al principio de legalidad, la Comisión se ha referido a la obligación

Estatal de ‘sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia’ destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, la Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza ‘debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación de dicha situación’.”

Consecuentemente, coincido con quienes se han manifestado en el sentido de que la norma no tiene el grado de precisión y de claridad suficiente para que se exija y se sepa, tanto por las autoridades como por los particulares, cuál es el alcance de estas atribuciones en relación con los derechos humanos, particularmente de integridad física y de seguridad del derecho a la vida, del derecho a manifestarse, etcétera. Me parece que esta definición no cumple con una exigencia de que se establezcan pautas claras en la materia.

La definición –a diferencia de lo que se ha dicho aquí hace un momento– me parece que 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, es necesario –al menos– precisar la exigencia de movimientos corporales y el tipo de bienes jurídicos, cuya protección justifica el uso de la fuerza.

Me parece que el uso legítimo de la fuerza pública por parte del Estado es un tema de una extraordinaria dificultad, complicación, pero también trascendencia e importancia para la vida de la democracia, para la vida de las personas y, consecuentemente, creo que, en este tema, se debe exigir al legislador tener una

precisión y una claridad que esté más allá de cualquier duda sobre cuáles son los alcances; porque si vamos a integrar la norma, va a resultar que –al final del día– no va a estar claro qué es lo que se puede hacer y qué es lo que no, o cuál es el contenido de agresión real porque –suponiendo que fuera aprobado el proyecto– esto sería integrado en una interpretación conforme, no en el texto de la norma, no sería autoevidente, no sería claro para los destinatarios de la norma ni para las autoridades –y lo que es más importante– ni para los particulares. Por ello, –respetuosamente– me separo de esta parte del proyecto, votaré en contra y por la invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Me parece también que, abordando el problema de metodología en el tratamiento de la posible inconstitucionalidad de la ley, tanto el Ministro Medina Mora como el Ministro Cossío pusieron sobre la mesa algunos puntos que –me parece– son relevantes para el análisis de la constitucionalidad de esta ley.

El Ministro Medina Mora establece una posición –en mi punto de vista– muy interesante, de que –en realidad– el contenido de esta ley –si no interpreté mal– obedece mucho más a las características de un manual de operaciones policiacas, y eso lo lleva a la conclusión de que no habría una competencia –en todo caso– clara para emitir este tipo de leyes o, en su caso, que debería de haber una ley general.

El Ministro Cossío nos decía también que la dificultad del estudio de constitucionalidad de la norma estriba en que no es una norma dirigida al ciudadano, sino que, más bien, es una norma dirigida a las corporaciones o a la forma de actuar –en este caso– de una corporación policíaca, aunque el análisis nos lleva a conclusiones distintas.

Comparto estos puntos de vista en cuanto a que esta ley –la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública– como disposición general abstracta e impersonal de operativos –en específico– que pueden realizar las fuerzas públicas, nos lleva a que el análisis de regularidad constitucional sea distinto, es decir, no es una norma donde estemos analizando si las causales de revocación de una concesión exceda en el principio de legalidad o la norma no respeta la garantía de audiencia prevista en los artículos 14 y 16, etcétera, sino que estamos hablando de situaciones que regulan desde un operativo que puede suceder desde el acompañamiento de una manifestación que, de repente, se torna violenta, hasta el asalto en una sucursal bancaria donde hay un riesgo inminente o una situación no comparable.

El reto ha sido entonces, para cualquier legislador en esta materia, tener estas hipótesis generales abstractas e impersonales. Desde ese punto de vista, coincido con quienes señalan que esta norma no es inconstitucional *per se*, y mucho menos en un control abstracto.

Con todo respeto y reconociendo los riesgos tan importantes que nos han señalado la Ministra Norma Piña y el Ministro Zaldívar en este momento, me parece que cualquier ejercicio de desarrollo de este tipo de definiciones llevará siempre a que haya situaciones que quedan fuera o que van a ser interpretadas de

otra manera. En ese sentido, exigirle al legislador que tenga una definición perfecta e ideal de agresión real, –insisto– en este tipo de normas, me parece que sería un ejercicio poco útil para medir la constitucionalidad o que nos sirva como parámetro de constitucionalidad para ver si la norma es constitucional o no.

En otras palabras, cualquier definición –vista así y aisladamente– va a resultar inconstitucional porque depende del análisis que se haga de agresión real –insisto– en un operativo, en una manifestación, en un asalto en una sucursal bancaria. Por eso, estoy de acuerdo con el proyecto en la interpretación sistemática que hace.

Después el proyecto nos va a decir qué tipo de arma –por ejemplo– puede ser utilizada en cada caso, e incluso, cuándo el arma letal pudiese ser utilizada, pero nos va a dar luego toda una serie de definiciones sobre lo que son las armas de uso incapacitante que deben utilizarse de manera preventiva, y aún así, no es en la primera actuación de las fuerzas policiacas.

Por eso, creo que nuestro parámetro de regularidad, para calificar la constitucionalidad de esta norma, debiera ser que es inconstitucional en aquellos casos en que haya una flagrante violación a derechos humanos o contradicciones tales en la norma que cree una inseguridad jurídica. Pero pretender una serie de catálogos de definiciones que colmen todas las hipótesis posibles para que queden blindadas en la actuación de las fuerzas policiacas, me parece que es un ejercicio –diría– imposible y, en su caso, que no es parte de este tipo de disposiciones orgánicas u operativas de las autoridades, que es lo mismo que sucede cuando se analiza una ley orgánica, por ejemplo, del CONACYT, y cuyo parámetro de regularidad va a

ser una cuestión meramente competencial, y no tanto los derechos u obligaciones que pueda contener la norma orgánica, vis a vis, los ciudadanos. Por eso, estaré de acuerdo con el proyecto.

Me aparto —como lo han hecho los anteriores— de la interpretación conforme porque —incluso— hay dos partes en el punto 1.1 y en el 1.2., donde se habla de interpretación sistemática; y sólo en la parte tercera se habla de una interpretación conforme. Creo que no hay interpretación conforme, pero sí sistemática, donde esta definición —como otras que veremos— se tiene que leer a la luz de toda la serie de preceptos que trae la propia ley para decirnos: no, lógicamente no me lleva a la conclusión de que es cualquier violencia física, por mínima que sea, o cualquier bien jurídico de los que puede tutelar el derecho. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, lo primero que hay que reconocer es que este ha sido un primer intento legislativo por regular esta materia y, como hemos visto, —inclusive— en ese aspecto ha habido diferentes opiniones muy plausibles: quien considera que no tienen competencia y, después, frente a ello, pues una serie de manifestaciones que se han hecho aquí.

Por lo tanto, me sumo al reconocimiento, aunque no voy a estar de acuerdo con el proyecto, pero eso no le quita su valor intrínseco porque nos ha presentado un tema inédito de nueva

cuenta que nos ha permitido a reflexionar sobre cómo debe enfrentarse este tema tan importante —en particular— para nuestro país.

Como lo dije en mi intervención pasada, —en el tema que votamos— comparto algunos de los argumentos, pero haría algunas precisiones, y no me voy a detener ahora sobre el marco general que se nos presenta, porque también coincido con quienes han señalado que habría que discernir entre aquellas normas y aquellas interpretaciones que nos son obligatorias, de carácter internacional, de las que no lo son. ¿Por qué? Porque —al final del día— creo que este es un tema que también debe atender a las realidades —como aquí se puso de manifiesto, en particular en la intervención del Ministro Medina Mora, como entendí parte de su presentación—, y tampoco no podría compartir la interpretación conforme, porque me parece —y aquí disentaría un poco de algunos de los argumentos que se han dado— que aquí lo que se hace es una tipificación, es decir, lo que se pretende es definir una conducta que tiene dos aspectos: una restricción a quien se le impone la obligación al hacer uso de la fuerza pública de hacerla bajo ciertas condiciones y, por el otro lado, también para la sociedad, en su conjunto, las personas que se pueden ver afectadas con el uso de la fuerza pública.

Consecuentemente, me parece que aquí el principio de taxatividad es aplicable por analogía, en principio; podríamos discutir si es una norma penal o no, pero tiene las características, y si lo que pretendemos es normar lo que puede o no hacer un agente oficial que tiene a su cargo la seguridad pública y que —como aquí también se ha señalado— puede enfrentar condiciones muy extremas, lo menos que puede hacer el legislador es definir claramente la conducta que puede realizar o,

en su caso, las restricciones que debe tener en el uso de esa fuerza pública y, por supuesto, me estoy refiriendo desde la fuerza pública preventiva, la fuerza pública que se utiliza exclusivamente para tratar de contender con una situación sin el uso de ningún otro instrumento; con mucha mayor razón, lo que se aborda en el proyecto cuando se usan armas de distintos tipos, que van desde afectaciones menores hasta la posible afectación en la integridad y en la vida de las personas.

Por esta razón, me parece que no cabe una interpretación conforme, debe haber una definición clara de la conducta que se está señalando para que pueda operar en los dos sentidos: para el que usa la fuerza pública, y tenga clarísimo cuándo puede usarla y en qué grado puede usarla, y también para —en general— quienes quieran entenderse de esto puedan tener una definición clara, para que en manifestaciones, en formas de protestar, etcétera, sepan cuál es el límite que tienen, para que los agentes, oficiales del Estado, no usen la fuerza legítima en contra de ellos.

Consecuentemente, —y con esto, señor Ministro Presidente, termino— estaría también en desacuerdo con el proyecto, —insisto— reconociendo el esfuerzo que hace el señor Ministro ponente por traernos una base para poder llegar a alguna conclusión en este tema. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero mencionar, en primer lugar, que estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, no así con las

consideraciones, y quisiera señalar cuáles son las razones de esto.

En primer lugar, se ha mencionado que si habría o no competencia para la legislatura del Estado de México para emitir este tipo de legislación; según lo establecido en el artículo 21 constitucional y en el artículo 73, fracción XXIII, me parece que la tiene porque, si bien es cierto que se entiende que la aplicación de la seguridad pública debe ser coordinada por la Federación, y que puede ser aplicada por la Federación, Estados, municipios y Ciudad de México, lo cierto es que es a nivel coordinación; entonces, facultades para emitir, me parece que la legislatura las tiene.

Y, por otro lado, recordarán que, cuando se vio el asunto de la facultad de investigación prevista en el artículo 97 constitucional, se emitieron varios criterios; me aparté de consideraciones entonces, pero están emitidos criterios en el sentido de determinar tres cosas que me parecen muy importantes, dice: "FUERZA PÚBLICA. SU EJERCICIO DEBE SER OBJETO DE DESARROLLO NORMATIVO A NIVEL LEGAL, REGLAMENTARIO Y PROTOCOLARIO, PERO AUN ANTE IMPREVISIÓN U OMISIÓN DE ESE DESARROLLO ES VERIFICABLE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE SU EJERCICIO".

"SEGURIDAD PÚBLICA, FUERZA PÚBLICA Y ACTOS DE POLICÍA. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS EN ESAS MATERIAS PROPICIAN POR SÍ MISMAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS". En cuestión de omisiones legislativas, también siempre me he apartado.

Luego, “SEGURIDAD PÚBLICA. NO BASTA LA PREVISIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIJAN LA FUERZA PÚBLICA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS PARA NORMAR SU ACTIVIDAD, SINO QUE SU USO DEBE SER OBJETO DE DESARROLLO NORMATIVO A NIVEL LEGAL, REGLAMENTARIO Y PROTOCOLARIO”.

Entonces, ¿qué quiere esto decir? Que –de alguna manera– con base en una investigación que llevó a cabo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se les dijo que había la necesidad de regular esta actuación, y regularla no solamente –como se ha dicho– a nivel de protocolo, sino como se dijo –de manera específica– en ley, en reglamento y en protocolos.

El Poder Legislativo del Estado de México emitió esta legislación —en mi opinión— en uso de su competencia, y –de alguna manera– también respondiendo a lo que este Pleno en aquella investigación —de alguna manera– determinó.

Ahora, ¿qué es lo que se está combatiendo en esta parte de manera específica? Lo que se dice en los conceptos de invalidez es que los artículos no contienen en una definición clara y precisa de lo que se está pretendiendo regular, y que esto —desde luego— atenta contra diversos artículos de la Constitución porque produce inseguridad jurídica.

El artículo primero que podríamos determinar es el que se está impugnando, es el artículo 3, fracción III, de esta ley, que dice: “Para efectos de la presente Ley se entenderá por: III. Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos.” Esa es la

definición que nos da, eso es lo que define la ley como agresión real.

Ahora, lo que quisiera mencionar es que el artículo 3, —para empezar— está estableciendo diversas definiciones en relación con la ley, lo que la doctrina ha llamado o determinado como definiciones especulativas. ¿Por qué definiciones especulativas?, porque —de alguna manera— se le otorga al legislador esta facultad de poder definir, dentro de la ley que está emitiendo, determinados supuestos para poderlos regular, que no necesariamente son supuestos que puedan determinarse si son ciertos o son falsos; no, lo que nos dice es: “Para efectos de la presente Ley” debemos entender que, por esto, se entiende esto, o el significado de esto es esta situación, y que no necesariamente tiene que ser un significado específicamente determinado en la jerga común, sino que, simple y sencillamente, el legislador está determinado: “Para efectos de la presente Ley se entenderá por:” esta situación. Y esto es perfectamente válido.

¿Cuál es la razón de ser de este tipo de definiciones especulativas? Son dos cosas fundamentales: la primera de ellas es mantener —a veces— cuestiones abreviadas, definirlas de una manera abreviada, porque se utilizan en la mayor parte de la ley y es una forma de identificarlas desde el principio. Y la otra es —de alguna manera— eliminar un poco la ambigüedad y reducir la vaguedad del término, para que su significado se entienda de qué manera debe de ser.

Por ejemplo, cuando se dice: el juicio inicia en el momento en que se presenta la demanda. Sabemos que puede haber muchísimas fechas de inicio del juicio, pero en el momento en que se está estableciendo esa definición, que quizá no es la que

comulga con el resto de las personas –en este sentido– para el inicio de algo, lo es para efectos de una definición de carácter jurídico; entonces, eso es lo que se pretende hacer a través de una definición de carácter especulativa.

Entonces, aquí lo que sucede es que, una cosa es que se haya instituido en la ley el concepto legal y que se diga que este concepto legal puede tener una presunta ambigüedad de las definiciones, –en lo personal y con el mayor de los respetos– digo: no la advierto, porque la asignación de este significado es susceptible de comprenderse por el significado de las palabras que se están determinado en este artículo ¿qué es “agresión real”?

Si vemos qué es agresión, pues es el “Acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle algún daño”; y real, pues “Que tiene existencia objetiva”; entonces, lo que nos dicen ellos es: “Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos.” Ahí se está dando una definición, que creo –en mi opinión, y lo digo con el mayor de los respetos– no amerita mayor explicación.

Ahora, el problema que sucede –y eso es a lo que nos lleva el proyecto que nos presenta el señor Ministro Pérez Dayán– es que se está pretendiendo que, a través de esta definición, se haga una especie de catálogo, una especie de interpretación de todos aquellos supuestos que implican su aplicación, y esto no puede ser posible, los supuestos pueden ser inmensos, los supuestos –ya lo hay señalado– pueden ser muchísimos; entonces, no podemos tratar de –en esa definición– establecer

esta especie de catálogo para poder definir cuáles son las posibilidades de aplicación; no, éstas son muchísimas.

Si lo que se pretende –en realidad– es regular el ejercicio del uso de la fuerza pública por los elementos de las instituciones en el Estado de México para que cumplan sus funciones, pues simple y sencillamente se están dando estas bases, estos principios, en esta ley; que, además esta ley puede ser reglamentada, y este reglamento puede –incluso– dar lugar a que se emitan ciertos protocolos para que cada vez se vaya aterrizando de mejor manera la aplicación de esta legislación, pero si pretendemos que desde la emisión de la ley se regulen todos los supuestos de aplicación, evidentemente ni la interpretación conforme ni ninguna otra cosa lo va a lograr; probablemente un protocolo de actuación, y ni siquiera un protocolo de actuación puede llegar a tener todas las posibilidades que –en un momento dado– pueden presentarse. Los protocolos se van enriqueciendo cada vez con la práctica que va dando la actuación de ese tipo de autoridades. ¿Por qué? Porque lo que se decía es: la atribución que se le otorga al Estado para resguardar el orden va desde el resguardo de este orden en el uso de un derecho que pueden tener muchas personas en el momento en que llevan a cabo una manifestación, y que pueden estar simplemente parados esperando a que pasen a quienes están haciendo uso de un derecho establecido por la Constitución y por la ley, pero también tienen la obligación de hacer este resguardo cuando existe otro tipo de circunstancias; como por ejemplo: –y señalo de manera ejemplificativa– cuando son huelgas de facto, declaradas ilegales, cuando puede haber cierres de escuelas por grupos minoritarios de estudiantes, la toma de instalaciones de oficinas gubernamentales o de áreas estratégicas, ataques a inmuebles, mobiliario o archivos de dependencias de gobierno, bloqueos de carreteras, motines en

centros de reclusión, saqueos de negociaciones, riñas colectivas, linchamientos de presuntos delincuentes, rescate de rehenes y víctimas, enfrentamientos con grupos de delincuencia organizada, puede haber aprehensión de integrantes de células de grupos terroristas o guerrilleros en zonas urbanas o rurales, desalojo de inmuebles invadidos sin derecho, asistencia médica a personas en huelga de hambre o en amenaza de suicidio, secuestro de aeronaves, mítines o marchas, o sea, las posibilidades son muchísimas.

Entonces, si el resguardo del orden público puede variar en todo este tipo de situaciones, pues la ley tiene que ser de tal manera, de tener aptitud en su definición, precisamente para que dé lugar al despliegue de la fuerza y a la actuación de las autoridades en su momento y en las circunstancias que esto amerite.

Entonces, por esa razón, —en lo personal— me parece que los conceptos de invalidez que determinan que estos artículos son vagos, son imprecisos; me parece que simplemente la determinación de qué es una agresión real, pues no amerita mayor explicación, está perfectamente determinada.

Ahora, las situaciones que se pueden dar —de hecho— no son las que van a formar parte de esta definición; esto formará parte de otro tipo de situaciones que se vayan regulando de acuerdo a lo que se va presentando y que forma parte de un reglamento o de un protocolo. Se dicen expresiones —claro— aquí nada más agresión real; en otros artículos: agresión inminente, legítima defensa; entonces, en todas estas definiciones, me parece que el artículo está marcando de manera genérica, congruente con lo que el legislador estimó es correcto para poder tener —para efectos de esta ley— como definición en esta materia; pero no

podemos —de ninguna manera— determinar que en estas definiciones se diga: pero tenía que haber visto que, cuando lo agredieron, el arma con la que lo agredieron era de juguete, ¿cómo se va a percatar de eso, o cómo se va incluir aquí una definición una situación de este tipo? Entonces, ¿qué es lo que trae esta ley? Pues cuestiones de carácter general y, además, —para mí, lo más importante— regula principios generales que, si vemos los ordenamientos tanto nacionales como extranjeros en materia de uso de fuerza pública, que la mayoría son protocolos o son otro tipo de legislaciones que van descendiendo a casos más concretos, en la mayoría, —aun en los protocolos— lo que rige la regulación de estas situaciones son principios; y tenemos aquí el Protocolo de la ONU —que no se los voy a leer—, pero que —de alguna manera— está estableciendo eso: principios para el uso de la fuerza pública, precisamente porque no es fácil regular las situaciones que —de hecho— se presentan en cada una de esas.

Y aquí tenemos —por ejemplo— el artículo 5, que dice: los elementos en el cumplimiento de sus atribuciones harán uso de la fuerza apegándose en todo momento a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, honradez, congruencia, oportunidad y con irrestricto respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Artículo 12. Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, durante el uso de la fuerza, las siguientes: I. Respetar —primero que nada— los principios, derechos humanos. Y luego, empieza a dar otro tipo de recomendaciones para el caso de resistencia.

Y también el artículo 19 vuelve a decir que están regidos por un código de ética y que tienen que hacer uso de éste para el uso de la fuerza pública. Lo mismo dicen los artículos 27, 38 y 52.

Por tanto, si todas las disposiciones de la ley reclamada tienen como principio las acciones enunciadas dentro de los preceptos transcritos, la verdad no veo la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga —en cada precepto— que establecer una interpretación conforme, de acuerdo a nuestro leal saber y entender, cuando esto tendría que venir —en todo caso— de una institución especializada en la materia, pero —sobre todo— en otro tipo de ordenamientos que van bajando a las situaciones cada vez —quizás— más concretas. Y algo que también me parece muy importante mencionarlo —que destacó el señor Ministro Laynez—: el uso de la fuerza pública y de los artículos que estamos analizando van concatenados con el uso y la aplicación de todos estos principios en el momento en que llega la necesidad —precisamente— de aplicarla.

Por esas razones, estoy con el sentido propuesto por el señor Ministro Pérez Dayán, pero me aparto de todas las consideraciones que le otorgan una interpretación conforme a cada uno de estos artículos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy en la misma postura que acaba de mencionar la señora Ministra Luna Ramos.

El estudio cuenta con una porción introductoria en donde se hace referencia a los principios generales del uso de la fuerza. Ya se ha dicho aquí, —estoy de acuerdo en esa opinión— que sería un ejercicio verdaderamente imposible tratar de definir a detalle todas las circunstancias que pudieran presentarse en la realidad al momento en que un elemento de la fuerza pública tuviera que hacer uso de ella.

En esa virtud, me parece que en la ley se habla de definiciones, pues precisamente a lo que trata de abonar es a generar certeza en cuanto a las características generales de lo que puede presentarse en un evento de esta naturaleza; ya se mencionaba también aquí la necesidad de la utilización de la fuerza pública, pues puede ser de muy distintas circunstancias y bajo muy distintos aspectos, no es sólo el uso de la fuerza pública cuando alguna manifestación se torna violenta o se sale de control o genera alguna amenaza para el orden público, para la paz social, sino también estamos hablando de combate a la delincuencia, estamos hablando de circunstancias que pueden presentar una infinidad de particularidades en la realidad.

En esa virtud, también me aparto de la perspectiva de la interpretación conforme que utiliza el proyecto. Lo que le da contexto a la conclusión es una interpretación armónica de los propios preceptos que contiene la ley que se está impugnando. El artículo 3, en su fracción III, que es el que analizamos en este punto concreto, donde se habla y se intenta un concepto, una definición muy genérica, ciertamente, de lo que puede entenderse como agresión real. Desde luego que debe estar incluida en el contexto general de la ley, ya lo señalaba la Ministra Luna Ramos. El capítulo II de la ley, está dedicado a los “Principios Generales” del uso de la fuerza pública.

En tal virtud, cualquier otro precepto de la ley tiene que estar vinculado con este capítulo que es el que marca las normas, los principios generales, las directrices, los derroteros bajo los cuales se pueda hacer uso de la fuerza pública.

Permítanme repetir lo que señalaba doña Margarita; en el artículo 6 viene desarrollado cada uno de estos principios: legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, honradez, congruencia, oportunidad y el irrestricto respeto a los derechos humanos.

Me parece que, por más que intentemos alguna definición más precisa, siempre va a carecer de algún elemento o siempre va a ser criticable en cuanto a la posibilidad de que pudiera entenderse incluido algún aspecto que tal vez no nos parezca adecuado, pero realmente creo que no va a haber definición —por decirlo en términos coloquiales— que nos deje satisfechos. Aquí se trata de recoger en un concepto tan genérico como puede ser una expresión, como en este caso se habla de una agresión real, pero no es que el elemento de la fuerza pública, ante una agresión real —en automático—, tenga que hacer uso de la fuerza pública; no, tiene que ajustarse a todos y cada uno de estos principios que están desarrollados en la propia ley, así es que la definición tampoco es determinante para que un elemento de seguridad pueda ejercer o no el uso de la fuerza pública, tiene que darse un conjunto de elementos en la situación concreta que enfrenta, en la que, en un momento dado y siguiendo estos principios; y estos principios —claro— hablan de la racionalidad, entre otras, la proporcionalidad, la oportunidad y, desde luego, como última instancia, el ejercicio de la fuerza pública.

El artículo 8 habla también de que es excepcional, estrictamente necesario e inevitable la posibilidad de hacer uso de armas letales; el artículo 9 habla de: “Son obligaciones generales de las instituciones de seguridad pública, en el uso de la fuerza por sus elementos”, y aquí estamos hablando de veinticinco fracciones que se refieren a este punto; el artículo 10. “Los elementos para utilizar la fuerza, se regirán por lo siguiente:”, y aquí tenemos otras once fracciones; el 11. “Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, antes de usar la fuerza”; el 12: “Son obligaciones [...] durante el uso de la fuerza”, y, finalmente, el 13: “Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, después de usar la fuerza”, en fin.

Me parece que no debemos centrar un estudio aislado en este tema de las definiciones que contiene el artículo 3, sino hacer un análisis –que lo hace el proyecto– no es que desconozca el proyecto estos principios y que –desde luego– están recogidos en el texto legal; pero la estructura o el enfoque sobre la interpretación conforme, me parece que no se compadece con la estructura del análisis y la conclusión a la que llegamos.

Me parece que la propia ley recoge los principios y que cualquier definición, cualquier interpretación respecto de cualquier precepto de la ley, tiene que estar referida necesariamente a privilegiar, respetar y hacer valer esos principios que están incluidos en el propio texto legal.

Así es que, por lo que hace al punto concreto que analizamos – artículo 3, fracción III–, en cuanto a la definición de “Agresión real. –en el sentido de que se entiende como tal– A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen

en peligro los bienes jurídicos”. Haciendo esta interpretación armónica, considero que no resulta inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Me voy a permitir dar mi opinión. He escuchado todas las opiniones que se han vertido en este asunto; me parece que hay razones muy interesantes sobre la validez o no de estas normas, hay perspectivas que –la verdad– me han influido mucho; por ejemplo, la que vertió el señor Ministro Zaldívar hace un momento con mucha metodología y claridad, y creo que ese es uno de los puntos que, finalmente, es lo que hemos estado señalando en relación con la precisión de la normas en relación con el uso de la fuerza pública, de alguna manera es el punto de arranque de todas estas reflexiones.

Con todo respeto, si bien me parece fundamentales, inclusive, me permiten argumentar en este sentido, estoy de acuerdo con el proyecto. Y me permití hacer esta brevísima nota que les voy a leer rápidamente porque estimo que las definiciones de agresión inminente y real que prevé el artículo 3, en sus fracción II y III, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, no resultan contrarias a los principios de legalidad y seguridad jurídica; toda vez que al establecer qué se entiende por agresión inminente. “A los signos externos del agresor que muestren la decisión de llevarla a cabo de inmediato”. Para mí, es posible de ahí entender que el significado, incluso, de la palabras que la componen, es que se refiere a aquella acción física tendente a dañar los bienes jurídicos protegidos por la ley que, si bien no haya sucedido, pero que va a suceder indubitavelmente y de manera inminente.

Mientras que al establecer qué se entiende por agresión real. “A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”. También entiendo que, –de este significado literal de las locuciones– es aquella acción física que, efectivamente, está poniendo en peligro los bienes jurídicos tutelados por el referido ordenamiento legal.

Sin que pudiera —para mí— dársele otro significado o quedara abierto a diversas interpretaciones, en la medida en que el legislador —para mí— definió con esto —con toda exactitud— qué debe entenderse por tales conductas. No sólo utilizó los términos “agresión inminente” y “agresión real”, sino que los delimitó en el propio ordenamiento.

Considero que no existe la obligación —por parte del legislador— de definir todos los vocablos o locuciones que se utilizan, —lo han señalado algunos de los señores Ministros— además de que la infinidad de las circunstancias fácticas lo harían prácticamente imposible.

No obstante de que estoy de acuerdo con esto, me aparto de las consideraciones que se hacen en el proyecto, relacionadas con cuándo está permitido el uso de la fuerza ante una agresión real o inminente, la gradación y razonabilidad del uso de la fuerza ante una agresión de estos tipos y cuándo está permitido el uso de armas letales ante una agresión inminente o real; porque —para mí— la materia de este concepto que estamos analizando, se limita únicamente a determinar si las definiciones previstas en la ley de “agresión real” y “agresión inminente” son indeterminadas o no, pero no controvierten las formas y modos de hacer uso de la fuerza ante una agresión de este tipo.

Además, estimo que las circunstancias de modo, lugar, tiempo y forma de hacer uso de la fuerza están delimitadas en la propia Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, —como de alguna manera lo apuntaba, por ejemplo, el señor Ministro Laynez— no en una interpretación conforme, sino porque sistemáticamente la propia ley nos lleva a entender y comprender sus alcances; por ejemplo, los artículos 6, 7, 8, 11 y 12, que establecen cómo será el uso de la fuerza pública, cuáles son las circunstancias que permiten a los elementos policiacos hacer uso de la fuerza, en qué casos podrán hacer uso de armas letales, cuáles son las obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública antes de usar la fuerza y durante el uso de la fuerza, de tal modo que —para mí— es innecesario que el proyecto determine todas esas circunstancias, pues se estaría sustituyendo —incluso— al legislador, quien lo determinó en tales normas y que, además, ni siquiera —éstas, en especial— fueron impugnadas.

En resumen: —y acordando mi conveniencia con lo que han señalado algunos de los otros Ministros— estoy de acuerdo con el sentido de esta propuesta, aunque apartándome de muchas de las consideraciones que ahí se señalan.

Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, agradezco todas y cada una de las participaciones, pues éstas han sido no sólo orientadoras, sino profundas y sumamente reflexivas, tanto para quienes sostienen estar de acuerdo con el proyecto por otras razones, como para quienes están en contra de sus contenidos y van más por declarar la invalidez bajo el argumento de la inseguridad que genera esta disposición, por la carencia de mayores elementos

que nos llevarán a la certidumbre de qué es exactamente lo que debemos entender —para los efectos de esta ley— como agresión real.

Coincido en que aquí se ha dicho: estos son temas inéditos y muy delicados. Y es que lo son, sin soslayar que todos los asuntos que ve este Alto Tribunal tienen —en mayor o menor medida— un tema delicado.

Lo cierto es que aquí confluyen una serie de derechos que normalmente pueden considerarse incompatibles y que, dejar que éstos resulten armónicos a través de una disposición normativa, resulta —como aquí lo han puesto muy de relieve— verdaderamente difícil. Difícil que en un orden normativo pueda atajarse lo que podría suponer el uso de la fuerza —incluso— letal, frente a la manifestación de protesta que puede tener un origen legítimo; es por ello que afirmo que es delicado.

Bien se dijo aquí: la orientación de esta ley surgió a propósito de lo que este Alto Tribunal, con motivo del ejercicio de otra competencia, sugirió en cuanto a la determinación del uso de la fuerza, y es que —a propósito de un determinado caso sujeto a investigación— se concluyó que, si bien los protocolos podrían ser de alto interés, lo más conveniente es que este tipo de circunstancias quedaran reguladas normativamente, permitiendo que la representación popular que, en el caso lo es el Congreso, —tal cual lo explicó la señora Ministra Luna— fuera quien determinara qué es el uso de la fuerza y cómo debe ejercerse ésta frente a los distintos supuestos que la vida pública presenta cotidianamente.

Esto es, se exigió la participación de los representantes sociales, a efecto de que, por la vía normativa, ley expedida por el Congreso de una entidad, pudieran dar un marco de certidumbre necesario, al cual todos con conocimiento pudieran saber cuál es la consecuencia de cada conducta.

Entrando a la cuestión específicamente planteada en esta parte del proyecto, debo aclarar, antes que nada, que es una idea generalizada en la resolución de los asuntos de los tribunales que las leyes no son diccionarios. Este es un argumento que se utiliza frecuentemente cuando lo que se cuestiona es la falta de definiciones.

No obstante lo anterior, las técnicas legislativas actuales, digamos que la modernidad alcanzada para la elaboración de una ley, llevó a establecer, para los efectos de cada norma, un catálogo de definiciones más de carácter pragmático que de carácter científico; en esto debo advertir: no porque la ley defina algo debemos entender que debe tener una correspondencia exacta con la definición que dé la lingüística, los diccionarios jurídicos o lo que en general se llega a reconocer, como bien aquí se dijo: para los efectos de esta ley.

¿Qué se trata de hacer en estos casos? Proveer del alcance de un elemento normativo, que le dé cuerpo, que le dé entendimiento o razón a otras tantas disposiciones que requieren de esta definición, y eso es lo que entonces hoy, la tendencia, ha llevado a que el legislador recurra, inicialmente en la articulación de su ley, a los conceptos que se requieren o que resultan necesarios para entender y armonizar toda la normatividad.

Evidentemente, —como bien lo dijo el señor Ministro Laynez y luego fue motivo de reflexión adicional— todo ejercicio de definición siempre quedará corto frente a la realidad; no podemos asegurar que una definición —por elaborada que resulte— alcance todos los posibles supuestos, las hay que más, las hay que menos, de ahí que la interpretación de éstas es fundamental.

La accionante —como bien ustedes saben— argumenta falta de seguridad, por lo que cree es una muy carente y deficiente definición de “agresión real”, ubiquémonos en dónde está exactamente el argumento de la accionante; no está combatiendo una disposición de carácter instrumental, está combatiendo una disposición de carácter definición, dice el artículo cuestionado, como ya se ha leído: “Para efectos de la presente Ley, se entenderá por: III. Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”.

Este artículo se compone de muchas otras fracciones —dieciséis en lo particular— en donde trata de definir qué es agresión inminente, qué es antropogénicos, armas de fuego, armas incapacitantes, armas letales, comisión estatal, detención, etcétera, se dio el legislador a tratar de definir, tal cual se derivó de aquella investigación, una serie de conceptos de carácter normativo para poder dar un entendimiento general y marcar una certeza en relación con sus postulados.

Si partimos de la idea de que toda definición, por naturaleza, quedará siempre corta frente a la realidad, entonces dependería de la habilidad y talento de cada legislador alcanzar mayor o menor grado de certeza, pero eso también implica desconocer la posibilidad que los jueces tienen de interpretar.

Contestando –en específico– lo que se ha vertido en las participaciones, primero –antes que nada– debo expresar que la competencia y el argumento de la invalidez de la norma por falta de competencia, si bien resulta seductor y quizá lo más conveniente, en algún cierto momento, considerando que los fenómenos se presentan –de igual modo– en uno y en otro lugar, quizá cuando el Constituyente establezca –en una disposición de la Carta Suprema– la necesidad de una ley general, podríamos entonces entender que es fundado, que no hay competencia para el Congreso para determinar ello, pero como no existe esto, sino sólo en la coordinación –por ahora– más allá de que me convenza o no de la necesidad de una ley general, no podría determinar o traer ante ustedes un proyecto en donde se hablara de incompetencia, pues no se da la figura de la ley general que le quitara estas prerrogativas a las entidades federativas, incluso, más allá de la conveniencia que esto pudiera reflejar.

La cita a los asuntos de la Corte Interamericana, simplemente fue con el ánimo de poder demostrar que los conceptos tienen un contenido, y que este contenido ha sido motivo de decisiones en casos concretos sobre disposiciones y regulaciones, hasta –incluso– sentencias que nos resultan obligatorias.

Sólo daré ejemplo de dos. En la hoja 77, al hablar del caso “Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela”, se utiliza una sentencia sólo para poder demostrar uno de los supuestos del uso de la fuerza, cuando dice: “La anterior afirmación obedece a que la consecuencia jurídica que sí es inherente a la agresión real, es la actualización de la obligación que tienen los miembros de la seguridad pública de actuar para salvaguardar los bienes jurídicos que se están lesionando por dicha agresión, pero esas medidas —dice la Corte—, no

forzosamente, ni en todos los casos, se reducen a la necesidad de recurrir al empleo de la fuerza.”

Esto se hizo porque –como aquí también se ha narrado– el proyecto busca hacer una serie de consideraciones graduales en cuanto al ejercicio de la fuerza, tratándose de lo que denomina “agresión real”, pues la agresión real —el propio proyecto reconoce— puede no necesariamente ser igual en todos los casos, puede haber alguna agresión bastante más intensa que otras, por eso es que se recurrió a una graduación.

Una última referencia de por qué se trae al conocimiento sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo es el caso de los “Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela”, en donde la cita de las sentencias sirve para decir que: “a fin de hacer eficaz la aplicación de tal principio en el uso de la fuerza, se precisa que antes de usar las armas letales, existe una obligación de dar una clara advertencia de emplear las mismas. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, —dice el proyecto— esta obligación cobra un carácter especial en operativos y en situaciones que por su naturaleza ponen en peligro los derechos fundamentales de las personas.” Quisiera aclarar que esta definición no se desprende de la ley, sino un caso concreto, en uso de la fuerza, llevó a que la Corte Interamericana resolviera sobre esto para exigir la obligación de dar una clara advertencia de hacer uso de las mismas antes de utilizarlas.

Por ello, creímos pertinente compartir con el proyecto ciertas cuestiones ya resueltas en casos concretos, que –de alguna manera– nos resultan obligatorios para poder ilustrar –con mayor

sentido— todos los posibles supuestos que implicaría la falta a una definición exacta.

Por esa razón, entonces, están citados, desde luego pueden eliminarse y dejarse a la interpretación y aplicación en cada caso concreto de quien los conozca y los invoque, y los jueces, de saber si los consideran o no, para ilustrar también sus decisiones; simplemente, lo que se quiso hacer fue traer a conocimiento de ustedes —en la integración de todo un esquema— casos en donde se ubicaban supuestos que se tratan en el proyecto, que han sido resueltos por instancias internacionales que nos rigen.

Sin duda, atender el argumento del accionante de que la definición es corta, nos podría llevar al camino, también más corto: declarar la invalidez; sin embargo, se recurrió a una doctrina jurisprudencial que se ha venido integrando por este Alto Tribunal, ya sea en Pleno o en Salas, que invitan, antes que a declarar la invalidez de una norma, a tratar de encontrarle un sentido, a efecto de no romper el sistema al cual pertenecen. Esto es, el principio de conservación de la norma lleva a que, en ciertas ocasiones, los tribunales lleguen a integrar el contenido de una disposición con la finalidad de que el sistema funcione.

No lo digo, hay tesis que, en ese sentido, lo sostienen, sólo por citar tres —y me iré de la más próxima a la más lejana— ésta —de la Primera Sala— que viene a ser la CCCXL/2013 (10a.) que, en la parte fundamental, cuyo rubro dice: “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA”. Fallada por unanimidad de votos, dice: “Es importante advertir que esta regla interpretativa —es decir, interpretación conforme— opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma

jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara –y evidente– incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional”. Para mí es importante aquí detenerme y decir: hay cuestiones que son – como aquí lo expresan– insalvables, la norma dice algo y la Constitución dice todo lo contrario; de manera que, tratar de decir exactamente lo contrario, supondría un despropósito, pero esta es una norma que se alega, por su carencia, en cuanto a la certeza, pues no alcanza todos los supuestos.

No obstante, aquí hemos sostenido que una definición legal jamás va a alcanzar todos los supuestos, no creo que estemos hablando de una incompatibilidad evidente y clara o una contradicción insalvable, que en una cuestión corregible.

Sigue diciendo la tesis a la que me he referido de la Primera Sala: “La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador”. Finalizando, con lo siguiente: “hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo –

regreso, frente al vacío legislativo, que no evoca más que la integración— que puede provocar —una carencia— una declaración de inconstitucionalidad de la norma”.

No quiero insistir en lo que contestan las otras tesis; una de la Segunda Sala, jurisprudencia 2a./J. 176/2010, otra más de Pleno, la P. IV/2008, y muchas otras tantas que orientan en este sentido “cubrir el vacío”; y eso es lo que dicen las tesis, no lo digo yo.

Siguiendo en esta línea argumentativa, evidentemente el proyecto trae el camino más largo, no el corto, no el que dice: es inconstitucional, porque no nos define qué quiere decir. No obstante que todos hemos dicho: qué difícil es definir, ni la propia comisión define lo que creyó debió definir, simplemente se pone a decir: esto no entró, por consecuencia, es inválida, pues la inválido; si estamos en un catálogo de definiciones, muy probablemente el resultado sea peor, adverso, pues no habrá entonces manera de contestar lo que posteriormente digan los siguientes artículos; le quitamos a las definiciones algunos elementos normativos importantes.

Por ello, el proyecto —entonces— empezó a desarrollar los propios argumentos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideraba no incluidos y a desprenderlos, por la vía de la interpretación conforme, pero no lo hizo porque se le ocurrió al proyecto o porque era importante inventar, de ninguna manera que lo hizo así; lo hizo siguiendo —precisamente— el sistema que la propia ley genera.

Quisiera que leyera usted el párrafo segundo del artículo 1 de la ley, que dice: “La interpretación de esta Ley será de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como las demás leyes aplicables, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas”.

La propia ley exige que, para interpretar la norma, debemos acudir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales, y las sentencias de las cortes no son más que la aplicación de los tratados internacionales y, por eso, se invocaron muchos otros principios de la Constitución que, a partir del párrafo segundo del artículo 1o., se trató de hacer.

Gracias a la versatilidad de la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse antes de que esto generara un caso concreto que le trajera la obligación de definir, y ¿qué hizo? Pues no hizo más que poner de relieve todas las interpretaciones que hacen que la definición quede lo más ampliamente posible, completa y, a partir de ello, todos sepan a qué atenerse. No hace ninguna otra cosa más que ello.

Se habló si tenía o no destinatarios directos, y que –incluso– en esto podría ser inconstitucional el párrafo primero del artículo 1, nos da quién es el destinatario directo, son los elementos de las instituciones de seguridad pública en cumplimiento de sus funciones, a efecto de regular el ejercicio del uso de la fuerza pública y, como destinatarios indirectos, quienes se puedan ver afectados con esto para saber qué límites tiene la autoridad que hace uso de ello.

Así pues, la temática del propio proyecto busca definir la permisión en el uso de las armas, la graduación de éstas, lo

razonable en cada uno de los casos aquí previstos, cuándo las armas letales son inminentes, necesarias, cuándo no lo son y muchos otros diversos supuestos a los que la comisión se refiere –precisamente– en el argumento de la falta de definición, pues si de esto se tratara la definición, le agregamos todos los casos, y entonces el artículo 3, fracción III, terminaría por ser muy grande, y no sólo ello, sino también correría el riesgo de dejar fuera algún otro argumento.

Coincido en que, posiblemente, el ejercicio de interpretación conforme pudiera ser excesivo si consideramos que muchos de los principios que aquí se expresan surgen del propio contenido normativo, lo cual llevaría a que, si aquí hubiera una mayoría por reconocer la validez –esto es, seis votos por reconocer la validez–, no tendría ningún inconveniente en transformar la cuestión denominada “interpretación conforme” a una “interpretación sistemática”; y la sistemática va de la mano con lo que les leí del párrafo segundo del artículo 1 de la propia ley, que debe interpretarse no sólo en función de sus propias normas, sino de lo que es la Constitución, los tratados y –desde luego– la aplicación de los tratados por cortes internacionales.

Si la votación fuera en el sentido de la invalidez y ésta alcanza ocho votos, no hay más qué decir. La indefinición que genera la seguridad es ésta y, por ello, sale; si es por el otro lado, esto es, que hay seis votos por su validez, tampoco podría haber un pronunciamiento muy extenso, mas sí convendría en que no fuera interpretación conforme, sino sistemática. Señor Ministro Presidente, esta es mi intervención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Como tenemos una sesión privada y ya hemos participado todos los integrantes de

este Pleno en la discusión de este punto, creo que es oportuno tomar la votación de todos. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Perdón, señor Ministro Presidente. Sólo para una aclaración. ¿Estaríamos votando el artículo 3, solamente en la parte de agresión real, no en la parte de agresión inminente?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para concluir, pues oí la interesante participación del Ministro Pérez Dayán. Estoy consciente de que las leyes no son un catálogo ni es lo que se pretende; generalmente es la salida para darle un poquito la vuelta a las cuestiones de seguridad jurídica.

Nada más reafirmo mi voto, porque lo que estamos analizando: “Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”. De toda la lectura de la ley que se está impugnando, no desprendo que hable de bienes jurídicos en concreto, mas que cuando se habla de uso de armas letales. Pero –como lo señalé– esta definición de bienes jurídicos es demasiado amplia para una ley que autoriza en un estado democrático y constitucional el uso de la fuerza pública.

Como lo mencioné –por ejemplo– la libertad de tránsito, el derecho al honor, son bienes jurídicos que deben ser protegidos; entonces, a base del uso de la fuerza pública que autorice el uso de tolete, gases, aerosoles, descargas eléctricas; entonces, al margen de que pueda compartir mucho que la ley dé pautas, que

todo lo que deben hacer es de acuerdo, respetando los derechos humanos y los principios establecidos en nuestra Constitución.

Creo que la naturaleza y la importancia de esta ley debe ser clara, no sólo como reglas de actuación de los mismos cuerpos de seguridad pública, sino para los destinatarios a los que –supuestamente– se les hace saber que van a utilizar armas de este tipo, aunque no siempre letales, va a ser legítimo, puesta en peligro de cualquier bien jurídico. Por eso, como –para mí– la norma no es clara ni se desprende lo del bien jurídico en toda la ley, votaré en contra de la ley. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Tome la votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Apartándome de consideraciones, a favor del sentido.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra y por la invalidez de esta fracción III del artículo 3 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el sentido, en contra de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra y por la invalidez de la fracción que acabamos de discutir.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, por la invalidez, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor, con consideraciones distintas.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra, y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra, con voto particular. Simplemente quiero subrayar que, aunque es una materia concurrente; la concurrencia y la coordinación no se pueden dar sin principios homogéneos, por eso es que creo que debe haber una ley general y que, en ese sentido, no hay competencia para hacerla por cada una de las entidades federativas.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto, con las modificaciones que aceptó el ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado, en tanto la tendencia es la interpretación sistemática y no la conforme.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También, a favor del proyecto, con la interpretación sistemática que ya acepta el señor Ministro ponente del punto 1.1, que es el que estamos analizando, esto es, la fracción III de este artículo 3.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de seis votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con voto en contra de consideraciones de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos y Pardo Rebolledo; y con anuncio de voto particular de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Solamente para aclarar, dado que es una

interpretación sistémica y se está modificando el proyecto, estaría de acuerdo con el proyecto, en sus términos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Quisiera que me considerara con los votos en contra, el señor secretario, que no lo hizo ahora que hizo el recuento, y que me apuntara un voto particular. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido, señor Ministro Presidente, aunque usted siempre es generoso y dice que tenemos el derecho a hacerlo, dado que lo estamos expresando, para que quede claro, también formularé voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota la Secretaría, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más?

ENTONCES, CON ESTA VOTACIÓN Y EN ESTE SENTIDO, QUEDA APROBADO, EN ESTA PARTE, EL PROYECTO QUE ESTÁ A NUESTRA CONSIDERACIÓN.

Voy a levantar la sesión para que inmediatamente nos avoquemos a la sesión privada para asuntos internos de esta

Suprema Corte. Los convoco a la próxima sesión pública ordinaria el jueves en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)