

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 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	<p>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.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	3 A40 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 23 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
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 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 22 ordinaria, celebrada el jueves dieciséis 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, señor secretario.

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

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

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Pérez Dayán, ponente de este asunto, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Continuando con el examen de los considerandos de esta acción de inconstitucionalidad, he de referirme al punto número 3, que se denomina en el propio proyecto “Violación a los derechos humanos de libertad de expresión y reunión”. A continuación, daré lectura al resumen del punto 3 del proyecto, en el cual se estudia la violación a los derechos humanos de reunión y expresión aducida por las comisiones promoventes respecto del contenido de los artículos 14, 15, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México. A efecto de facilitar el análisis y discusión de este punto jurídico, pido a este Alto Tribunal, me autorice a poner a consideración de

ustedes que se analicen los artículos combatidos en dos distintos apartados.

En el primero, se propone examinar, en su conjunto, los artículos 14 a 16 de la ley impugnada, en tanto que dichos preceptos normativos se refieren totalmente al uso de la fuerza pública en el contexto de las asambleas o manifestaciones; en el segundo, del que posteriormente se hará resumen, se analizaría la regularidad constitucional del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, el cual prevé que: “Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento”.

De esta manera, por lo que hace al primer apartado, pudiéramos decir –de la hoja 113 a la 142– que comprende los aspectos del 3.1, 3.2 y 3.3, así señalizados en los considerandos correspondientes, se trata específicamente de la constitucionalidad de los artículos 14, 15 y 16 de la ley cuestionada.

En principio, atendiendo a lo ya señalado en anteriores sesiones en este Alto Tribunal, se propondría –de considerarlo así la mayoría de las señoras y de los señores Ministros– que en este apartado del proyecto se suprima la alusión a la interpretación conforme y, en su lugar, se harían las adecuaciones para sostener una interpretación sistemática, tomando en cuenta los parámetros establecidos en el segundo párrafo del artículo 1 de esta propia ley, así como los principios del uso de la fuerza que se encuentran previstos en los preceptos 5 y 6 del mismo ordenamiento.

Precisado lo anterior, el proyecto refiere que las comisiones accionantes aducen, en principio, que resulta inconstitucional el artículo 14 de la ley combatida, pues no precisa cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden y la paz; no establece los niveles en el uso de la fuerza o armas letales que podrían ser utilizadas en el control de multitudes o disturbios públicos, y no se menciona qué se entiende por “control de multitudes” o por “disturbios públicos”.

Al respecto, el proyecto sostiene que el orden y la paz social se verán afectados en una apreciación sistemática, cuando en el ejercicio del derecho a la asociación se presenten actos de violencia, se lesionen o pretendan dañar con –inminencia y a través de tales conductas– a terceros, a propiedades o a la integridad física de las personas.

Por lo que ve a la graduación de la fuerza, el proyecto señala que, aunque las manifestaciones se tornen violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se encuentran siempre obligados a utilizar –en la medida de lo posible– medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza pública, por lo que únicamente podrán hacer uso de ella cuando los primeros resulten ineficaces o no garanticen –de modo alguno– la protección del bien jurídico que se esté lesionando o que inminentemente se vaya a lesionar.

Un dato importante –y que se reitera en el proyecto– es el que la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores; por lo que la presencia de estos últimos no autoriza –en modo alguno– a la policía para calificar como violenta a la manifestación completa ni concede libertad para utilizar la fuerza contra todos los manifestantes. En tanto ello

sucede, los cuerpos policíacos deberán siempre aislar de la protesta a tales personas para ser contenidos.

En el tema del uso de la fuerza letal y ante situaciones más extremas de violencia de una manifestación, se puntualiza que las armas de fuego únicamente pueden ser utilizadas en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, siempre y cuando –como ya se explicó– resulten insuficientes medidas extremas ya tomadas para lograr dichos objetivos. Se hace especial énfasis en que disparar indiscriminadamente a la multitud está categóricamente proscrito.

En esa tesitura, las armas letales no pueden concebirse como instrumentos tácticos para el orden y control de las manifestaciones a los que se puede recurrir comúnmente, la regla es que está vedado su uso, a menos que los niveles de violencia se eleven a tal grado que constituyan realmente una amenaza a la vida, generen lesiones graves o atenten contra las instituciones públicas, siempre bajo un contexto excepcional.

Por ello, se precisa que si bien el artículo impugnado no establece qué debe entenderse por “control de multitudes” y “disturbios públicos”; lo cierto es que, “por control” de éstas, deben concebirse a las medidas a las que pueden recurrir los integrantes de las instituciones de la seguridad pública para hacer frente a las manifestaciones violentas que generen o pretendan generar daños a terceros, a propiedades o a la integridad física de las personas y que deben siempre encontrarse –todas sus acciones– estrictamente apegadas a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, el proyecto establece que el artículo 15 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, al establecer que la asamblea o reunión será ilegal cuando “la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado”, no hace más que replicar la restricción expresa al derecho humano de asociación prevista por el artículo 9o. de la Constitución Federal; de lo que se sigue que no es posible, entonces, estimar que se contrapone a ella pues precisamente atiende a su contenido.

Y el hecho de que el artículo impugnado no establezca qué deba entenderse por “amenazas para intimidar u obligar a la autoridad a resolver en un sentido determinado” ni especifique en qué casos se considera que las personas se encuentran armadas, se explica por sí mismo y, por ello, no torna inconstitucional la norma.

Por ende, la prohibición o disolución de tal concentración de personas –ya sea por encontrarse armadas o por expresar amenazas para intimidar u obligar a la autoridad para resolver en un determinado sentido– debe ser la última razón a la que pueda apelar la autoridad administrativa para limitar un derecho, debiendo optar –de ser posible– por medidas menos restrictivas, como el diálogo para proponer que cesen las consignas o conductas que le den una connotación de ilegalidad a la reunión o manifestación.

Una vez que se encuentre aprobado que la manifestación o reunión resulta ilegal conforme al texto constitucional, es decir, que existan datos objetivos que permitan deducir de forma indudable que la manifestación no se ajusta a los parámetros

constitucionales, la autoridad no debe proceder de inmediato a disolverla, pues debe realizar, para ello, una adecuada ponderación de la necesidad de ordenar tal desconcentración, lo que dependerá siempre del contexto fáctico en el que se dé cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, –explica el proyecto– las medidas empleadas para lograr la disolución de las reuniones, en caso de que ello sea absolutamente necesario, no forzosamente ni en todos los casos se reducen a la necesidad de recurrir a la fuerza.

Finalmente, el proyecto sostiene que, con independencia de que en el artículo 16 de la ley combatida no se encuentre expresamente definido qué debe entenderse por “manifestaciones o reuniones violentas e ilegales”, lo cierto es que la determinación de en qué casos se está ante éstas no es indiscriminada ni arbitraria, siempre y cuando se esté a la interpretación sistemática que este Tribunal ha realizado de los artículos 14 y 15 del ordenamiento legal en cita.

Respecto al uso y graduación de la fuerza en el contexto de reuniones violentas, y para evitar la reiteración de consideraciones, se deberá estar a lo razonado —si es que esto se acepta— en los artículos 14 y 15 de la propia normatividad.

En cuanto al empleo de la fuerza en el contexto de las reuniones ilegales pero no violentas, así como su graduación, es que se estará a lo razonado al analizar la regularidad constitucional del artículo 15 de esta propia norma. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Voy a diferir de la forma en que están tratados los tres artículos que nos acaba de identificar el señor Ministro ponente, el 14, 15 y 16.

Las razones son básicamente las que he venido sosteniendo para estar en contra —de buena parte— del proyecto; sin embargo, hay algunos elementos que muy brevemente voy a señalar.

En algunos precedentes de la Sala, este concepto de “orden y paz social”, que está señalado en el artículo 14; he considerado que aquí se está habilitando el uso de la fuerza sin señalar el nivel o intensidad para, y cito: “evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas”, ello —como lo he señalado en esos precedentes— implica autorizar el empleo de la fuerza para combatir hipotéticas situaciones.

En segundo lugar, por lo que se refiere al artículo 15, también creo que, con el artículo 16, se genera la posibilidad de que las autoridades califiquen la condición de legalidad de las reuniones, y esto me parece que termina por afectar derechos de reunión y asociación.

Creo —adicionalmente— que, al repetirse exclusivamente las definiciones que están tomadas de la Constitución, la ley no está cumpliendo su función de individualización de esas condiciones y —simple y sencillamente— está dejando de tener esta función de especificidad respecto a las condiciones mismas que se están presentando.

Sé que no estamos viendo ahora el tema de efectos, pero creo que estas mismas razones que he señalado, de manera muy breve para los artículos 14, 15 y 16, debieran ser extensibles al artículo 17 cuando entremos al tema de los efectos, a ver si es necesario o no declarar la invalidez adicional de algunos preceptos, lo plantearé, pero creo que —desde ahora— conviene dejar apuntado que, en caso que esto tuviera una votación mayoritaria, convendría considerar también la extensión de efectos al 17.

No trato el artículo 39 porque no lo ha tratado el señor Ministro ponente pero, en su momento, me manifestaré. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy en contra del proyecto en esta parte y por la invalidez de los tres preceptos impugnados.

En primer lugar, por las razones que he invocado y que han fundado mi voto en los apartados anteriores, es decir, la falta de precisión, de determinación, de claridad, el extremo en la indeterminación de los supuestos a que se refiere esta ley, y que genera una grave inseguridad jurídica para los ciudadanos y el peligro inminente de la arbitrariedad por parte de la autoridad.

En este caso en específico, adicionalmente por lo que se trata el artículo 14, primeramente me parece que, tratándose de marchas o de manifestaciones, hay criterios específicos que derivan de

instrumentos internacionales, los cuales no están contenidos en la ley, y no puede allegarse a ellos ni a través de una interpretación conforme —como se sugería en el proyecto original— ni mucho menos —desde mi punto de vista— a través de una interpretación sistémica o sistemática.

Algunas de las cosas que ha dicho el Ministro ponente las compartiría si estuvieran —efectivamente— en estos preceptos, pero lo cierto es que no lo están.

El Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, de 4 de febrero de 2016, señala lo siguiente: “Las leyes que rigen la conducta del Estado en relación con las reuniones deberían elaborarse de manera inequívoca e incorporar criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”. Lo que en el caso no sucede.

Esta ley —en los preceptos que estamos analizando— debería contener —por lo menos— los siguientes mandatos de manera expresa, no inferirlos a través de interpretaciones: La prohibición de disparar contra multitudes, en primer lugar; segundo, la prohibición de usar armas de fuego, simplemente para disolver una reunión; tercero, la obligación de dirigir la fuerza únicamente contra las personas que están actuando con violencia, tomando en cuenta la amenaza que esto representa; cuarto, la obligación de identificar a las personas violentas y de aislarlas del resto de los participantes.

Por lo menos, este tipo de previsiones —desde mi punto de vista— tendrían que estar expresamente en este precepto y, al no contenerse, me parece que es inconstitucional.

En relación con el artículo 15, me parece que también adolece de vicio de inconstitucionalidad. Se dice en el proyecto —y ahora se nos ha repetido— que —de alguna manera— lo único que se está haciendo es repetir el artículo 9o. de la Constitución.

Por una parte coincido con lo que ha dicho el Ministro Cossío de que la ley no está desarrollando el precepto constitucional, y dando —precisamente— los supuestos a los cuales está remitiendo el texto constitucional, pero daría otra razón adicional: creo que el artículo 9o. de la Constitución se debe interpretar de manera armónica con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual señala que el derecho de reunión “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley —sin embargo, ¿qué características deben tener?— 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 libertades de los demás”. Estos supuestos no están contenidos en este artículo; además, no se establece claramente cuáles son las amenazas para intimidar a la autoridad. Me parece que la única forma en que podría ser —eventualmente— justificable el uso de la fuerza pública sería cuando las amenazas se expresan mediante violencia física, es decir, con conductas corporales en que quede demostrada la modalidad y la naturaleza exacta de la amenaza concreta.

Me parece también que los manifestantes o los que participan en una reunión son libres para establecer el contenido y el modo del

mensaje; este artículo está considerando la ilegalidad de las reuniones a partir del contenido del mensaje, y esto no es posible, salvo en casos realmente excepcionales: cuando se promueva –por ejemplo– el odio nacional, racial, religioso, sexual, cuando hubiera una apología a la discriminación, a la delincuencia o a la violencia, pero estos casos son extremos, excepcionales que, en su caso, en el supuesto, tendrían que estar en la ley y, una vez que estuvieran en la ley, entonces sí, este Tribunal poderse pronunciar si la forma como están redactados y conceptualizados pasan el test de constitucionalidad o no.

Me parece que esta generalidad –con la que está construido este precepto– deja una gran cantidad de zonas oscuras y —reitero— peligrosas tratándose de reuniones o de manifestaciones, y lo más grave —insisto— es que se parta de la ilegalidad por el contenido del mensaje. Esto –en mi opinión– afecta de manera grave la libertad de expresión y también la libertad de manifestación y de reunión.

Y el artículo 16, creo que tiene los mismos vicios que los dos artículos precedentes: tiene esta misma indeterminación, generalidad, no hay lineamientos concretos que deban ser incorporados a la legislación, más allá de una graduación genérica sobre el uso de la fuerza en general.

Creo que estos elementos de ausencia en los preceptos de imperfección, por el otro lado, o de una redacción demasiado general, abstracta y que pueda dar lugar a múltiples interpretaciones, –para mí– hace que estos preceptos devengan inconstitucionales y, consecuentemente, votaré en contra de esta parte del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. En esta parte del proyecto hay una especie de preámbulo, en el proyecto modificado que nos hizo favor de repartir el señor Ministro ponente, parte de la página 113 a la 120. Como es mi costumbre, señor Ministro Presidente, me separaría de esta parte del proyecto.

En cuanto al análisis de los artículos 14, 15 y 16, coincido con el proyecto, creo que va hacerle algunos cambios en cuanto a la interpretación; no estoy de acuerdo con la interpretación conforme que se viene haciendo en el proyecto. Sin embargo, de los conceptos que aquí se analizan, se dice del 14 que no precisa cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden y la paz pública, no establece los niveles en el uso de fuerza, no se menciona qué se entiende por control de multitudes.

Sin embargo, el artículo lo que nos está diciendo es: “Los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedad y a la integridad física de las personas. Asimismo, respetarán el ejercicio del derecho de asociación y reunión de las personas siempre que éste se efectúe en los términos previstos por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

No les voy a leer el 15 y el 16, pero también dan una instrucción genérica similar. ¿De qué se están doliendo? De que estos

artículos –de alguna manera– no expresan situaciones de cómo manejarlo en la práctica; pero volvemos a lo que ya ha sido —al menos, para quienes hemos estado de acuerdo con el proyecto— el determinar que estas situaciones se pueden manejar en reglamentos o en protocolos que, finalmente, la ley está estableciendo –de manera genérica– la terminología y las bases para poder manejar el uso de la fuerza pública y que corresponderá a otro tipo de ordenamientos el aterrizarlos de manera más concreta.

Entonces, sobre esta base, estoy con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones y, como lo he venido haciendo, reservándome el formular un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. No estoy de acuerdo con esta parte del proyecto, no lo comparto, —como lo he venido sostenido— tenemos que partir de un estándar estricto para garantizar el principio de seguridad jurídica porque se trata del uso de la fuerza pública.

Considero que el artículo es inconstitucional porque, en primer lugar, establece que podrá usarse la fuerza en contra de multitudes y disturbios públicos para evitar la violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas.

El artículo sugiere que puede usarse la fuerza preventivamente —porque es para evitar—, antes de que se desaten actos de violencia que puedan poner en riesgo esos bienes jurídicos, es

decir, para evitar actos de violencia, lo que sería incompatible con el principio de absoluta necesidad.

Pero, además y, sobre todo, el artículo es inconstitucional porque alude a evitar actos de violencia de manera genérica, lo que permitiría disolver, mediante la fuerza, manifestaciones en que la mayoría de las personas son pacíficas y son los pequeños grupos, incluso infiltrados —como sugiere el propio proyecto— los que realizan actos de violencia, sin que exista en la ley ningún lineamiento claro y específico respecto de estos supuestos; — como incluso lo desarrolla el proyecto— el proyecto parte —no sé si aquí va haber una modificación, entendí que sí por parte del Ministro ponente— de que no se va a hacer una interpretación conforme, sino una interpretación sistemática.

Sin embargo, el proyecto se desarrolla partiendo de qué es lo que deben hacer los cuerpos de seguridad pública: aislar a los participantes violentos, no usar gases irritantes en contra de toda una manifestación, entre otras cosas, evitar el uso tratándose de mujeres embarazadas o menores de edad, etcétera, todo lo que explicó el Ministro ponente en su presentación.

Sin embargo, no advierto de ninguna parte de la ley que esto esté plasmado en la misma, ni de una interpretación conforme ni de una interpretación sistemática puedo llegar a concluir que este artículo es constitucional.

Es cierto —como lo dijo la Ministra Margarita— que las comisiones partieron en cuestión de definición pero, en este caso, podríamos incluso hacer uso de la suplencia de la queja porque está previsto, porque fue impugnado el artículo, y para mí, en concreto, no es una definición, sino la autorización expresa a

los cuerpos de seguridad pública para utilizar el uso de la fuerza pública, tratándose de manifestaciones para evitar el uso de violencia en manifestaciones o disturbios públicos.

Entonces, dada la generalidad de la disposición y la ausencia de reglas precisas de actuación en estos casos, la manifestación en conjunto podría ser considerada violenta a la luz de esta misma disposición y disuelta en los mismos términos, lo que —en mi opinión— es contrario al respeto del ejercicio del derecho de reunión y de expresión.

Ahora bien, tratándose del artículo 15, es cierto que reproduce el artículo 9o. de la Constitución que, por sí mismo no es inconstitucional; sin embargo, en la primera parte —a la que aludió la Ministra Margarita— se habla de una acción de inconstitucionalidad resuelta por este Tribunal Pleno, que es la 96/2014, en donde se hizo una interpretación del derecho de reunión, y se dice: “se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos”.

Y aquí también se precisa que, es “cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.”

Entonces, si bien reproduce el contenido del artículo 9o. de la Constitución, también es cierto que este Tribunal Pleno —como lo dice el propio proyecto— hizo una interpretación de lo que se debe entender por el vocablo “pacíficamente”.

Partiendo de esta misma concepción y criterio del Tribunal Pleno, también estoy en contra de declarar la constitucionalidad del artículo 15, porque la motivación que se utiliza, bueno, es

precisamente violatorio del principio de seguridad jurídica partiendo de la interpretación que el propio Pleno hizo en la acción de inconstitucionalidad mencionada en el proyecto.

Pero, además, —a mi juicio— el proyecto no aborda la cuestión que están planteando las comisiones, nada más termina diciendo que no es violatorio del derecho de reunión; sin embargo, lo que las comisiones están aduciendo en sus conceptos de invalidez es —precisamente— una falta de seguridad jurídica en el diseño de la norma, y como coincido que, efectivamente, afecta este principio, estaré en contra del proyecto.

El artículo 16 padece del mismo vicio de inconstitucionalidad que el artículo 14: alude a manifestaciones violentas en general, sin distinguir el caso de manifestaciones mayoritariamente pacíficas, en los que hay brotes aislados de violencia de grupos minoritarios que la ejercen, sin que en todo el desarrollo del proyecto, al respecto, esté —como tendría que ser— precisado en disposiciones en ley.

Estoy de acuerdo en que el proyecto que nos está presentando el Ministro Pérez Dayán es lo que debería ser, pero no estamos aludiendo, estamos analizando la regularidad constitucional de normas que, en concreto, son lo que son: no podemos partir, bueno sí, pero siempre y cuando esto y esto y, por eso es constitucional.

La norma, en sí misma, infringe el principio de seguridad jurídica, precisamente por todas las razones que dice el proyecto que debería contener la propia norma, y esas razones que da el proyecto no se desprenden ni de una interpretación conforme ni de una interpretación sistemática, no están en la ley.

Por lo tanto, —congruente como he venido votando en los otros artículos— también estoy en contra de declarar la validez de los artículos que se están examinando. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Desde mi primera intervención señalé que me parece que hay una clara hipótesis de invalidez de toda la ley, por tratarse de un tema de incompetencia, en función de que esto es una materia de seguridad pública que debiera ser regulado en una ley general y, entonces sí, una reglamentación —quizás— mucho más general, como está en los primeros artículos de esta ley, no repito.

Digo, en relación con estos artículos que —como es claro— esta ley, en su artículo 1, señala que está dirigida a conducir, generar criterios para el desarrollo de las funciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública. Es claro lo que se ha dicho aquí, lo han dicho varios de mis compañeros antes, de que hay problemas serios de seguridad jurídica.

También hay un problema serio de seguridad jurídica para los propios elementos de las instituciones de seguridad pública, que no tienen elementos objetivos a partir de los cuales pueden desarrollar su función. Me parece —en particular— desafortunado el uso de la palabra “control” en el artículo 14, respecto de multitudes y disturbios públicos.

Se trata de la función, –propriadamente de la autoridad– es la de contener conductas extremas que pueden ser constitutivas de delito y afectan los valores tutelados que están señalados en el propio artículo; pero plantear a la autoridad la facultad y la obligación de controlar, me parece que no es acorde con el derecho de manifestación ni funcional al desarrollo de la propia actividad.

Me parece que en el artículo 15, no me parece que sea una repetición del 9o. de la Constitución, está redactado en sentido inverso, o sea, se le da a la autoridad la facultad de declarar de reuniones ilegales. En cuanto que, el artículo 9o. de la Constitución dice que no son ilegales cuando se generan ciertas hipótesis.

Me parece que, –como se ha dicho– es perfectamente factible reglamentar el uso del espacio público y comunitario para prevenir excesos y afectaciones, con estos excesos a terceros y, al mismo tiempo, garantizar el derecho de asociación y expresión; pero –en este caso– me parece que la propia garantía de seguridad jurídica, establecida en el 14 y 16 de la Constitución, implica que las normas que faculden en las autoridades a actuar en determinado sentido deben contener elementos mínimos que permitan, tanto a la autoridad como al particular, hacer su función o hacer valer su derecho de una manera clara, y conocer con precisión las consecuencias jurídicas de los actos que realice; no se da en este caso.

Estoy –por esa razón– por la invalidez de los preceptos impugnados y, por todos, pero –en este caso– también –como había señalado el Ministro Cossío– por extensión del 17. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. A su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. También encuentro una inconstitucionalidad en el artículo 14, ya lo explicó el Ministro Medina Mora; me parece que el concepto de control no es un concepto compatible con el derecho a la asamblea y a las reuniones. En ese sentido, comparto las razones por las cuales se considera o se debería considerar inconstitucional el artículo 14.

El artículo 15, sin embargo, considero que es constitucional. No me gusta el texto, no me gusta la idea, pero si acudo al artículo 9o. constitucional encuentro un lenguaje, si no idéntico, muy similar en cuanto a su contenido. Por lo tanto, no encuentro un parámetro constitucional que me lleve a declarar inconstitucional el artículo 15. Me parece que es compatible con el artículo 9o., independientemente lo que opine tanto del artículo 15 como del 9o. constitucional.

Y en cuanto al artículo 16, tampoco le encuentro un vicio de constitucionalidad. Por lo tanto, votaría en contra del proyecto únicamente en cuanto al artículo 14. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Había venido votando con el proyecto, sobre todo,

cuando entramos al análisis de las distintas definiciones que nos da la ley bajo el argumento de que, dada la naturaleza de este tipo de disposiciones –y como se señaló aquí–, están dirigidos a explicar cómo deben ser los operativos, y la gran diversidad de operativos en los que se requiere el uso de la fuerza pública. Señalaba que –me parecía– sería demandar un ejercicio, imposibilidad que el legislador definiera todas y cada una de las palabras que utiliza en estas definiciones.

Sin embargo, aquí también voy a estar en contra del proyecto, porque me parece que estamos entrando a casos que cobran especial relevancia en el contexto de los abusos de la fuerza pública –no sólo en nuestro país, sino en el mundo– cuando se trata de controlar multitudes o de restablecer el orden y la paz social, tratándose de disturbios, y no por los argumentos que dan las accionantes.

Insisto que, exigir al legislador que nos defina qué vamos a entender –una vez más– “por paz social”, “restablecer el orden”, “daños a terceros”, “integridad física”, me parece que no coadyuva al análisis de constitucionalidad. Sin embargo, creo que, en estos temas –lo que señaló el Ministro Zaldívar– es fundamental; es decir, que –mínimo– estas disposiciones tendrían que traer las restricciones que cualquier fuerza policíaca debe de conocer, en tratándose de manifestaciones o cuando estamos hablando del derecho de manifestación y de reunión, aun cuando se expresara en sentido negativo el mínimo de qué es lo que estas fuerzas policíacas no deben hacer como el disparar indiscriminadamente contra una multitud cuando no hay un peligro real o inminente.

Entonces, creo que esta generalidad –aquí– afecta la constitucionalidad de la norma en estos tres preceptos, igual que en el artículo 15, por lo que ya se señaló en la declaratoria de ilegalidad porque hay amenazas; insisto, sobre todo cuando no hay estos elementos –al menos en sentido negativo– que auxiliaran a las fuerzas policíacas a saber cuáles son los mínimos que nunca pueden hacer en este tipo de operativos policíacos. Por eso, en cambio, fuera de eso, el artículo 16 está responsabilizando al encargado que tiene mando para que asuma la responsabilidad, no veo ahí inconstitucionalidad, no así en los artículos 14 y 15. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Comparto la propuesta del proyecto, desde luego, con la modificación de hacer referencia a una interpretación armónica o sistemática y no a una conforme. Porque –como expresé– desde que se debatieron los puntos anteriores, me parece que cada artículo de esta ley, cada norma que se viene elaborando tiene que estar necesariamente bajo el marco que se establece en el capítulo II de la propia ley.

El hecho de intervenir en alguna manifestación en ejercicio de libertades de asociación o de reunión, no quiere decir que el uso de la fuerza pública tenga que desvincularse de los principios que están establecidos –de antemano– en la propia ley.

Se decía aquí, –desde luego, respeto todos los puntos de vista– pero que no se marcan todas las restricciones que deben tener los elementos que van a hacer uso de la fuerza pública cuando

enfrentan una situación –por ejemplo– de una manifestación. Pues los límites y las restricciones vienen previstos en los principios generales, que ya se señalaron en el capítulo II, lo repito: “El uso de la fuerza será: [...] Legal. [...]. Objetivo. [...]. Eficiente. [...]. Racional. [...]. Profesional. [...]. Proporcional. [...]. Honrado. [...]. Congruente. [...]. Oportuno [...] y Respetuoso de los derechos humanos”.

Se decía —por ejemplo— que no se prohíbe –de manera expresa– que un elemento de seguridad dispare una ráfaga en contra de una manifestación; pues naturalmente que no, tiene que ser racional, tiene que ser proporcional y, además, si ya hablamos del uso de armas de fuego, el artículo 8, dice que: “Cuando sea excepcional, estrictamente necesario e inevitable, para proteger la vida de las personas” estos podrán hacer uso de armas letales.

Desde mi perspectiva, no tiene que venir una prohibición expresa para decir que el elemento de seguridad tenga prohibido disparar una ráfaga con un arma de fuego en contra de una multitud. Pues naturalmente que no, y está —obviamente— prohibido en los propios principios que establece la ley.

Por eso, comparto la propuesta, —desde luego— bajo la perspectiva de la interpretación sistémica de la ley, porque —insisto— todas y cada una de las normas tienen que vincularse de manera inevitable con los principios generales para el uso de la fuerza, que vienen establecidos en la propia ley que analizamos. Por ese motivo, compartiré el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. También comparto el proyecto, desde el punto de vista sistemático o sistémico, en la interpretación de todas estas disposiciones que ya se han mencionado.

Si analizamos, no aisladamente los artículos 14, 15 y 16, sino en relación con diversos artículos de la propia ley, —como los que ha mencionado el señor Ministro— el 6, el 7 el 8, el 11, el 12; entiendo que hay una manera de establecer los límites, las definiciones, las condiciones del uso de la fuerza pública, de las armas, inclusive, en qué condiciones, con qué limitaciones, que eso es muy importante para poder respetar la vida y los derechos de las personas, incluso, como lo señala el propio artículo 12, atendiendo a los ordenamientos internacionales en la materia, que se han citado aquí, por ejemplo; y creo que, con base en esas disposiciones, entendiendo todo el articulado como un sistema para el uso de la fuerza y no aisladamente cada artículo, puedo acordar con la propuesta, en su sentido, de que se haga un reconocimiento de constitucionalidad de estas normas.

Vamos a tomar la votación, parece que hemos intervenido todos, no sé si el señor Ministro ponente quiera agregar alguna cosa.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: No señor Ministro Presidente. Lo único es recordar el contenido del artículo 9o. que invita a esta reflexión, pues precisamente las hipótesis de los artículos 14 y 15 se encuentran recogidos en ella, y —como aquí muy bien ya se expresó— la lectura de los restantes artículos permite advertir por qué, si bien no hay un pronunciamiento claro y específico como se exige para definir los alcances de estas disposiciones, en el entendido de que, si lo hubiera —muy probablemente— no estaríamos analizando ninguna acción de

inconstitucionalidad, pues hubiera quedado muy claro para los promoventes que no habría razón porque no habría inseguridad alguna.

Todas éstas se desprenden de sus propios artículos y disposiciones, en los que la mayoría de las explicaciones que el proyecto integra para entender los conceptos que, por seguridad son cuestionados por las comisiones, pues se encuentran aquí contenidos, y los que no, se recogen —como se indica en el propio proyecto— de instrumentos internacionales y sentencias que han abordado esos tópicos. Simplemente, el artículo 6. “El uso de la fuerza será: I. Legal. Cuando su acción se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los tratados internacionales [...]; II. Objetivo. Cuando se realice con base en la consideración de hechos reales [...]; III. Eficiente. Cuando [...] sea realizado aprovechando y optimizando los recursos [...]; IV. Racional. Cuando su uso sea acorde a las circunstancias [...] —sea— producto de una decisión que valora el objetivo que se persigue, las circunstancias [...] y las capacidades [...] estrictamente necesario [...] —nos dice, con un— uso diferenciado de la fuerza”. Pero más importante que todo ello es cuando dice que sólo podrán emplearse las armas frente a situaciones reales, luego de haber agotado todos y cada uno de los medios a los que puedan recurrir los cuerpos policíacos.

Y, finalmente, por lo que hace al artículo 16, lo voy a leer, dónde puedo desprender de ello una indefinición, un tema de inseguridad o un tema violatorio de los derechos humanos como para declararlo inválido, dice: “La determinación de hacer uso de la fuerza, en el caso de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas e ilegales será tomada por el mando responsable del operativo, —esto obedece a la más pura lógica— bajo su más

estricta responsabilidad, —de la misma manera— debiendo informar de inmediato a su mando superior sobre tal determinación para los efectos conducentes.”

Por lo menos, —a mí— no me deja interpretación o lugar a duda lo que aquí se dice, en la policía como en toda estructura gubernamental hay quien toma las decisiones, qué mejor que lo haga bajo su más estricta responsabilidad, no la diluye, y que informe a sus superiores sobre tal determinación.

Es por ello que, en apoyo a la interpretación sistemática que no sólo apela al contenido de la propia ley, sino como la misma ley lo ordena a la Constitución y a los tratados internacionales y su aplicación, es que se complementa esta explicación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor secretario tomemos la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto, en cuanto al artículo 14; a favor del proyecto, en cuanto a los artículos 15 y 16.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra de los tres preceptos: 14, 15 y 16.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el sentido del proyecto, apartándome del preámbulo y de las consideraciones.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, con diferencia en algunas consideraciones.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Por la invalidez de los artículos 14, 15 y 16, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Por la invalidez de los preceptos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Invalidez de los artículos 14 y 15.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Por la validez de las disposiciones, y atenderé a las modificaciones que ofrece el señor Ministro para darle un sentido sistemático a la propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 16; empate a cinco votos por lo que se refiere a la propuesta relacionada con el artículo 15, y mayoría de seis votos en contra de la propuesta del proyecto y en el sentido de declarar la invalidez del artículo 14, por lo que atendiendo a precedentes, se desestimaría la presente acción por lo que se refiere a los artículos 14 y 15.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESO QUEDARÍA LA DESESTIMACIÓN DE ESOS DOS PRECEPTOS Y EL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DEL ARTÍCULO 16.

Muy bien, con esa decisión y esa votación, continuamos, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Habiéndose desestimado —entonces— la acción por lo que hace a los artículos 14 y 15, y el reconocimiento de validez

del artículo 16, paso a analizar la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.

El proyecto considera que el artículo 39 de esta ley no resulta violatorio del principio de legalidad, pues dicha norma contiene las pautas mínimas que regulan lo relativo al uso de la fuerza y armas de fuego en el contexto de las manifestaciones o reuniones; esto es, determina qué constituye una concentración colectiva violenta o ilegal pero no violenta, cuándo es dable la disolución de las reuniones o manifestaciones y, en su caso, el empleo de la fuerza pública, así como quién se encuentra autorizado para calificar la legalidad de las reuniones y determinar si deben utilizarse las armas de fuego.

En este sentido, el hecho de que el legislador haya considerado que los planes, estrategias y programas para actuar frente a las reuniones o manifestaciones que se determinen conforme al reglamento respectivo, sólo tiende a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, pues tales cuestiones se concretan a establecer cómo debe procederse en tales casos.

Siendo que, por la propia naturaleza de los reglamentos, es adecuado que sea en tales ordenamientos y en los protocolos que puedan derivar de los mismos, en donde se desarrollen normativamente los planes, estrategias y programas concretos de actuación para el caso de las reuniones o manifestaciones, pues es ahí –precisamente– donde se puede contener el grado necesario de especificación jurídica para el exacto cumplimiento de los mandatos postulados tanto en la Constitución como en la propia ley, en su sentido formal y material, en donde se prevén

las situaciones generales, hipotéticas y abstractas. Es esto lo que corresponde al artículo 39, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ya con eso, ¿hasta ahí termina su presentación, señor Ministro? Muchas gracias.

Por favor, el uso de la palabra está a su disposición, señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Voy a estar en contra de este artículo 39; creo que aquí pasa el problema exactamente inverso, hay una delegación amplísima en el artículo a los reglamentos, creo que –precisamente– se viola el principio de legalidad, no lo considero satisfecho en la manera en que el proyecto lo desarrolla; por ello, votaré en contra, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

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

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: También voy a votar en contra, por las mismas razones del Ministro Cossío.

Es cierto que hay aspectos de una ley que pueden ser desarrollados en un reglamento, pero considero que la ley no prevé pautas suficientemente precisas respecto del uso de la fuerza pública, específicamente frente a manifestaciones o reuniones públicas, entre otras, y –como lo hace valer la recurrente– esto implica que el Ejecutivo tendría una amplísima libertad para regular un aspecto total del uso de la fuerza pública, el que, además, sería el encargado de la aplicación de la ley; es

decir, él va a reglamentar y aplicar la ley sin pautas establecidas en la ley de forma clara y precisa.

Por otra parte, el hecho de que se aluda a los principios que establece el artículo 6 de la propia ley; entonces, sería suficiente que la ley dijera: va a hacer legal o válido el uso de la fuerza pública, siguiendo entonces estos principios y conforme lo determine el reglamento. Con eso, entenderíamos que tiene que ser objetivo, lícito, racional y, con eso, el reglamento podría establecer todos los parámetros de actuación de la ley.

Por eso, considero que es en la ley –al margen de los principios que los desarrolla la ley– en donde deben estar contenidos los supuestos normativos que regulen, en este caso, la actuación de los cuerpos de seguridad pública a los que va dirigida la ley y, como en este caso no se establecen pautas suficientes y se remite al reglamento, –al margen de que se establezcan principios– también estoy en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También me pronuncio en contra del proyecto y por la invalidez de este precepto, en atención a todas las razones que hemos venido dando a lo largo de la discusión de este asunto.

Pero me parece –respetuosamente– que este precepto viene a fortalecer –precisamente– la argumentación de quienes nos hemos manifestado en contra, particularmente en los artículos

que hemos analizado el día de hoy, porque este artículo 39 lo que hace es remitir al reglamento, es decir, todas estas prohibiciones específicas que tendrían que estar en la ley para evitar abuso y arbitrariedad y para establecer el manejo de la violencia en una manifestación; no sólo no están en la ley, sino que la ley ahora remite al reglamento; una cosa es que la ley tuviera todo esto, que no tiene, y que hemos estado alegando algunos de nosotros, y para cuestiones específicas de detalle pudiera remitir a un reglamento, incluso, ciertas circunstancias hasta un protocolo —como decía ahora el Ministro ponente, y otra cuestión es que la ley prácticamente esté vacía de contenido y todo se pretenda remitir a un reglamento.

Me parece que este precepto confirma la inconstitucionalidad de los artículos anteriores, y genera una situación que —en mi opinión— puede ser peligrosa; es decir, que al final del día, no sea el Congreso del Estado, no sea una ley la que establezca estas cuestiones, sino se hagan en un reglamento que, por un lado, pues no goza de la jerarquía de ley, que es indispensable para el manejo de este tipo de circunstancias —como hemos venido sosteniendo— pero, por el otro lado, que tampoco goza, por su propia naturaleza, quien lo emite, de una representación plural de quienes se encuentran en el Congreso del Estado.

Consecuentemente, me pronuncio —respetuosamente— también en contra de la validez planteada del artículo 39. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. En este punto comparto la conclusión del proyecto en cuanto a la validez del precepto, pero —desde mi perspectiva— porque no genera la afectación que alega —en este caso— la comisión de derechos humanos accionante. Este precepto 39 se impugna porque considera que transgrede el principio de legalidad, ya que delega la facultad de regular el derecho de manifestación y reunión en un reglamento. Me parece que el precepto no tiene este alcance, de ninguna manera.

El precepto lo que señala es: “Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento”.

Desde mi interpretación, me parece que, de ninguna manera, está delegando la facultad de regular el derecho de manifestación y reunión este dispositivo, dejándolo a una vía reglamentaria. Por ese motivo, estaría por la validez del precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con el proyecto. Me aparto de consideraciones —muy en la línea de lo expresado por el señor Ministro Pardo—. En realidad, lo único que se está estableciendo es que en el reglamento se provea, en la esfera administrativa, la exacta observancia de la ley. Gracias señor Ministro Presidente. Me aparto de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? Si me permiten, también estoy de acuerdo, muy en el sentido de lo que dice el señor Ministro Pardo, porque se trata de una cuestión, no de limitar las manifestaciones, sino de regular la actividad de la autoridad frente a las manifestaciones, así lo dice. Y, además, —para mí— tiene un efecto complementario, porque este artículo 39 habla de los planes, estrategias y programas, pero toda la actividad del uso de la fuerza está regulada en los diversos artículos que hemos visto, y los que no están impugnados, inclusive, como aquellos que mencioné hace un rato —el 6, 7, 8, 11, 12—, que —de alguna manera— hacen toda la regulación sistemáticamente del uso de la fuerza, y aquí nada más se trata de una cuestión secundaria: de planes, estrategias y programas, no del uso de la fuerza —propriadamente— frente a las manifestaciones, no para regular las manifestaciones, como es el argumento del que lo impugna.

De tal manera que, en ese sentido y con estas razones, estoy por la validez de la disposición. ¿Alguien más? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve. Precisamente, como lo han expuesto en su orden, el señor Ministro Pardo, la señora Ministra Luna y ahora usted, señor Ministro Presidente. El proyecto —precisamente— parte de la misma dinámica de sus expresiones, y es que considera esto: parte de la división de Poderes, esto es, la norma tiene también un destinatario de ejecución, que es —precisamente— la administración, y es que es en la administración en donde radica la policía y, a partir de ello, me permitiré leer el artículo 39, que dice: “Los planes, estrategias y

programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento.” Esto es, de acuerdo a la naturaleza de cada uno de los poderes que conforman el Estado, la logística, la implementación, ejecución, instrumentación de cada una de estas bases contenidas en la norma –que no son pocas, sino que la consulta meditada y completa que se haga de la ley advertirá que son muchas– corresponderá –precisamente– a la estrategia y diseño que la ejecución de cada una de estas funciones corresponda a la autoridad administrativa, quizá la misma pregunta que aquí hoy se hace en cuanto a la oposición del proyecto fue la que me formulé cuando tenía frente a mí el argumento de las comisiones y el contenido de este artículo, y si lo viera a la inversa, esto es, que la norma hubiera determinado cómo debe actuar la autoridad administrativa en cuanto a planes, estrategias y programas, esto es, frecuencias, logística, actuación, estrategia y qué más hacer, entendería entonces que los legisladores entraban en el territorio de la ejecución de la norma; es el Ejecutivo del Estado, la administración pública y su policía la que debe determinar, conforme a las bases generales que establece la propia norma, cómo aplica sus acciones y operativos, si la ley entonces comenzara por definirlos, muy probablemente también tendríamos una impugnación por cada operativo; pues las accionantes considerarían, bajo una perspectiva distinta, que los operativos tienen que practicarse de una manera diferente.

Cada operativo responde a las circunstancias específicas del caso, no es lo mismo un operativo en una ciudad, no es lo mismo un operativo en un campo abierto, no es lo mismo un operativo en donde se encuentren valores tutelados de carácter superior,

como lo pueden ser hospitales, escuelas o cualquier otro lugar en donde haya personas vulnerables.

No puede la ley, en todo caso, establecer directrices sobre cómo determinar en la materia ejecutiva, la instrumentación y aplicación de estas normas.

De manera tal, señor Ministro Presidente, señoras Ministras, señores Ministros, considero que este artículo –en los específicos casos de que se trata– cumple con los parámetros constitucionales, y corresponde al Ejecutivo la implementación logística, instrumentación y ejecución de cada uno de los operativos, precisamente bajo las responsabilidades que les corresponde.

La mala ejecución, la mala implementación o los daños que se causen en esta programación, serán absoluta y total responsabilidad de la autoridad administrativa, básicamente es el concepto que establece este tratamiento, por lo cual sostengo el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si no hay alguna otra participación, señoras Ministras, señores Ministros, tomaremos la votación en relación con este punto. Por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Por la inconstitucionalidad del artículo 39.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, apartándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, por consideraciones distintas.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Por la invalidez del precepto, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: A favor del proyecto, y reservándome el derecho conforme al engrose para hacer algún voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra de consideraciones de la señora Ministra Luna Ramos, por consideraciones distintas del señor Ministro Pardo Rebolledo; el señor Ministro Presidente reserva su derecho a formular voto concurrente, y anuncio de voto particular de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, CON ESTA VOTACIÓN QUEDA APROBADA ESTA PARTE DE LA PROPUESTA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN

Y vamos a un breve receso para regresar en unos minutos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Señor Ministro Pérez Dayán, puede continuar, por favor, con la presentación de su proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. A continuación, pongo a consideración de este Alto Tribunal, el punto número 4, que va de la hoja 149 a la 167. Éste se denomina “Invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos”.

En cuanto al punto 4 jurídico, el proyecto propone decretar la invalidez del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la ley cuestionada, ya que el diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, mediante el cual se prevé –de manera expresa– a favor del Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por otro lado, el artículo tercero transitorio del propio decreto de reforma, determinó que la legislación de las entidades federativas y de la Federación, en las citadas materias, continuaría en vigor hasta en tanto entraran en vigencia las leyes generales que expidiera el Congreso de la Unión.

Lo cual evidencia que la oportunidad de las legislaturas estatales para emitir alguna modificación o reforma a las leyes relativas anteriores al decreto quedó vedada por el mencionado transitorio, así como la posibilidad de expedir algún tipo de norma en las

materias de referencia, toda vez que ello se encuentra sujeto a lo que las leyes generales del Congreso de la Unión así determinen.

En ese contexto, el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, fecha de publicación de la norma impugnada, el Congreso de la Unión era el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mediante leyes generales, sin que las hubiere expedido en esa data; no obstante ello, la legislatura del Estado de México emitió la norma aquí cuestionada, en la que establece lo que debe entenderse por tales conductas.

De modo que, para el proyecto, resulta inconstitucional la expedición del artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la ley combatida, dado que establece lo que debe entenderse como tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando en esa fecha constituía una competencia exclusiva del Constituyente Federal; por lo cual, la legislatura de esa entidad incurrió en invasión de la esfera de facultades constitucionalmente conferidas al Congreso de la Unión para legislar al respecto, contraviniendo con ello lo preceptuado por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo que, en consecuencia, hace fundado el argumento de invalidez planteado, en ese sentido, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Es todo, señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quedan escasos cuatro minutos para terminar la sesión. Quisiera solicitar a usted si me otorgara el uso de la palabra el próximo lunes para hacer algunas consideraciones sobre este punto, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así lo haremos, señor Ministro Cossío, y para que los demás señores Ministros, integrantes de este Tribunal Pleno, puedan expresarse, los convoco a la sesión ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes en esta sede, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)